

TEM:n strategisten ohjelmien arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
TEM raportteja
11/2015



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

TEM:n strategisten ohjelmien arviointi

Vaihe I Tavoiteasetannan ja toimintavan
arviointi (2012)

Vaihe II vaikuttavuuden ja toimintakonseptin
kokonaisarviointi (2014)

LOPPURAPORTTI 18.12.2014



Sisällys

1. Arviointityön taustaa	3
1.1. Arvioinnin tavoitteet, lähestymistapa ja toteutustapa	3
ARVIOINNIN OSA I TEM:N STRATEGISTEN OHJELMIEN TAVOITEASETANNAN JA TOTEUTUSTAVAN ARVIOINTI	6
2. Strategisten ohjelmien tavoiteasetannan arviointi	6
2.1. Metsäalan strateginen ohjelma MSO	6
2.1.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet	6
2.1.2. Toimintaympäristö	8
2.1.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus	8
2.2. Hyvinvointiohjelma HYVÄ	10
2.2.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet	10
2.2.2. Toimintaympäristö	11
2.2.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus	12
2.3. Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma RTT	14
2.3.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet	14
2.3.2. Toimintaympäristö (haasteet ja mahdollisuudet)	15
2.3.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus	16
2.4. Ympäristöliiketoiminnan strateginen ohjelma - Cleantech	18
2.4.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet	18
2.4.2. Toimintaympäristö	19
2.4.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus	20
2.5. Yhteenveto: ohjelmien strateginen osuvuus	22
3. Strategisten ohjelmien toteuttamistapa	23
3.1. Yleistä TEM:n strategisten ohjelmien toimintamallista	23
3.2. Ohjelmaprosessien toimivuus	25
3.3. Horisontaalisen toiminnan onnistuneisuus	30
3.4. Ohjausmekanismien toimivuus	33
4. Johtopäätökset ja kehittämis ehdotukset	35
4.1. Johtopäätökset	35
4.2. Ohjelmien toimintatapoihin liittyviä puolivälin haasteita ja kehittämis ehdotuksia	36
ARVIOINNIN OSA II TEM:N STRATEGISTEN OHJELMIEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI SEKÄ TOIMINTAMALLIN KOKONAISARVIOINTI	40
5. Ohjelmien tavoitteiden saavuttamisen onnistuneisuuden arviointi	40
5.1. Yleistä ohjelmien vaikutuksista ja vaikutusdynamikasta	40
5.2. Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma (RTT)/Työpolitiikan strateginen ohjelma (TSO)	41
5.3. Metsäalan strategisen ohjelma (MSO)	45
5.4. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittämisohjelma (HYVÄ)	48
5.5. Cleantech -ohjelma (CSO)	50
5.6. Yhteenveto strategiset ohjelmat/hankkeet toimintakonseptin vaikuttavuudesta	53
6. Strategiset hankkeen toimintakonseptin toimivuuden kokonaisarvio	55
7. Strategiset ohjelmat -toimintakonseptiin liittyviä haasteita ja kehittämis ehdotuksia	57

1. Arviointityön taustaa

Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamat strategiset ohjelmat ovat hallituksen kärkihankkeita, jotka toteuttavat työllisyyden ja talouskasvun edistämisen tavoitetta. Ohjelmien toimintamalli perustuu yhteistyöhön ja verkostoitumiseen. Yhteistyötä tehdään laajasti eri ministeriöiden ja hallintojen välillä, sekä erityisesti alan toimijoiden ja yritysten kanssa. Mukana ovat olennaisesti myös eri alojen asiantuntijatahot kuten tutkimuslaitokset sekä työmarkkinajärjestöt. Hallinnollisesti ohjelmat toimivat talouspoliittisen ministerivaliokunnan sekä työ- tai elinkeinoministerin alaisuudessa ja niiden ohjaus tapahtuu valtioneuvoston ja TEM:n strategia- ja ohjausprosessien kautta. Ohjelmien taustalla ovat suuret yhteiskunnalliset haasteet, joihin vastataan toteuttamalla tarvittavia konkreettisia uudistuksia. Strategiset ohjelmat tuottavat uusia ratkaisuja sekä toimintamalleja yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Tämä arviointiraportti koskee neljää käynnissä olevaa TEM:n strategista ohjelmaa. Nämä ovat:

- 1) Metsäalan strateginen ohjelma MSO
- 2) Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittämisohjelma HYVÄ
- 3) Cleantechin kehittämisen strateginen ohjelma
- 4) Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma RTT (vuodesta 2013 lähtien työpolitiikan strateginen ohjelma TSO)

Tämä raportti sisältää strategisten ohjelmien strategisen osuvuuden ja toimeenpanon onnistumisen arvioinnin sekä ohjelmien vaikuttavuuden ja strategiset ohjelmat toimintamallin kokonaisarvioinnin.

1.1. Arvioinnin tavoitteet, lähestymistapa ja toteutustapa

TEM:n strategisten ohjelmien arviointityö on kaksivaiheinen. Sen ensimmäisessä vaiheessa 2012-2013 arvioitiin TEM:n strategisten ohjelmien tavoitteenasettelun osuvuutta sekä ohjelmien toteutustavan onnistuneisuutta. Työn ensimmäisen vaiheen arviointityötä jäsentäviä ydinkysymyksiä ovat olleet:

- Onko ohjelmien tavoitteenasettelu ja toteuttamistapa mahdollistanut reagoimisen esille nousseisiin työ- ja elinkeinopoliittisiin haasteisiin?
 - Ovatko ohjelmat nostaneet esille uusia, strategisesti merkittäviä kehittämishaasteita?
 - Ovatko ohjelmien tavoitteet sopivia toimialan kehittämishaasteisiin nähden?
 - Onko ohjelmien horisontaalinen toiminta toteutunut tavoitellusti ja miten sitä tulisi kehittää?
 - Miten eri toimijat ovat osallistuneet ohjelmien toteuttamiseen (työ- ja elinkeinoministeriön eri yksiköiden, muiden ministeriöiden ja muiden toimijoiden osallistuminen ohjelmien toteuttamiseen)?
 - Millainen on ohjelmien ulkoisten yhteistyöverkostojen toimivuus ja merkitys?
 - Millaisia uusia yhteistyön toimintamalleja on luotu?
-

- Mikä merkitys ohjelmien ohjausmekanismeilla ja niiden toimivuudella on ollut ohjelmien toteuttamiselle?

Syksyllä 2014 arvioinnin kohteena ovat puolestaan olleet ohjelmien vaikutukset niiden omien tavoitteiden saavuttamisessa sekä TEM:n strategiset ohjelmat -toimintamallin kokonaisarviointi. Arvioinnin ydinkysymyksiä syksyn 2014 osalta ovat:

- Onko ohjelmille asetetut tavoitteet saavutettu ja mitä ovat olleet keskeiset onnistumiset ja ongelmat tavoitteiden saavuttamisessa?
- Mikä on ohjelmien tuottama lisähyöty; ovatko ohjelmat tuottaneet sellaisia tuloksia ml. kehittämisinnovaatioita, joita ei muuten olisi saatu aikaan?
- Miten ohjelmien tuloksia on hyödynnetty päätöksenteossa ja kehittämistyössä?
- Miten ohjelmien edistämien asioiden hoito tulisi järjestää ohjelmien päättymisen jälkeen?
- Mitkä ovat strategiset hankkeet-toimintamallin kehittämistarpeet seuraavaa hallituskautta ajatellen?

Arviointityön ensimmäisen vaiheen tulokset raportoitiin työ- ja elinkeinoministeriölle helmikuussa 2013¹. Tuon raportin sisältö muodostaa tämän raportin I-osion (luvut 2-4). Syksyllä 2014 toteutetun ohjelmien vaikuttavuuden sekä strategisen ohjelmat – toimintamallin kokonaisarvioinnin tulokset kehittämis ehdotuksineen on puolestaan raportoitu tämän raportin osiossa II (luvut 5-7). Raportti lukiessa on huomioitava, että sen ensimmäistä osiota (luvut 2-4) koskevat arviointitulokset, johtopäätökset sekä kehittämis ehdotukset koskevat loppuvuoden 2012 tilannetta, jossa ohjelmat olivat organisoituneet ministeriössä horisontaalisesti konserninohjausyksikköön. Strategisten ohjelmien hallinnollinen tuki oli tuolloin järjestetty TEM:n konserninohjausyksikön strategiset hankkeet -vastuualueen kautta. Nykyisin ohjelmat ovat ministeriössä organisoituneet osaksi linjaorganisaatiota siten, että MSO, HYVÄ ja CSO kuuluvat elinkeino- ja innovaatio-osastoon ja TSO työllisyys- ja yrittäjyysosastoon.

Arviointityö on ollut pääosin laadullinen ja se on perustunut olemassa olevan dokumenttiaineiston analysointiin, asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluihin sekä sidosryhmäkyselyyn. Arviointityössä käytetty dokumenttiaineisto on koostunut pääosin ohjelmien tuottamasta monipuolisesta materiaalista sekä muusta relevantista kirjallisesta materiaalista. Työn ensimmäisessä vaiheessa 2012 -2013 haastateltiin yhteensä 47 henkilöä, joista ohjelmien kohde- ja sidosryhmiä edusti 30 henkilöä, ohjelmien toimeenpanotiimejä 13 henkilöä ja työ- ja elinkeinoministeriön johtoa 4 henkilöä. Työn toisessa vaiheessa syksyllä 2014 haastateltiin puolestaan 37 henkilöä, joista ohjelmien kohde- ja sidosryhmiä edusti 22 henkilöä ja ohjelmien toimeenpanotiimejä 15 henkilöä.

Sähköiset ohjelmakohtaiset kyselyt toteutettiin ohjelmien sidosryhmätahoille² syksyllä 2012 ja syksyllä 2014. Ensimmäisen kyselyn fokuksena olivat ohjelmien strateginen relevanssi sekä ohjelmakonseptin toimivuus. Syksyllä 2014 toteutetun toisen kyselyn kohteena oli puolestaan ohjelmien vaikuttavuus ja lisäarvo. Syksy 2012 kyselyyn ohjelmien sidosryhmiä edustavilta tahoilta saatiin yhteensä 143 vastausta (HYVÄ 103, MSO 31, Cleantech 4 ja RTT 10). Syksyllä

¹ TEM:n strategisten ohjelmien tavoiteasetannan ja toteutustavan arviointi, RAPORTTI 18.2.2013

² Sidosryhmäkysely lähetettiin ohjelmien neuvottelukuntien ja johtoryhmien jäsenille, ohjelmien asiantuntijaryhmien jäsenille (Metsä-ohjelmassa tukiryhmä ja RTT-/MSO-ohjelmassa yhdyshenkilöverkosto) sekä muiden yhteistyö- ja sidosryhmien edustajille.

2014 vastaukset saatiin puolestaan 123 henkilöltä (HYVÄ 44, MSO 30, Cleantech 22, TSO 27). Lisäksi kummankin työvaiheen lopussa järjestettiin ohjelmien johdolle ja muille keskeisille viranomaisille tulos- ja kehittämistyöpajat, joissa iteroitiin arviointihavaintoja ja generoitiin kehittämis ehdotuksia.

Raportissa esitetyt arviointitulkinnot perustuvat eri aineistojen rinnakkaiseen käyttöön sekä useasta näkökulmasta kerätyn tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Lopulliset johtopäätökset sekä kehittämis ehdotukset edustavat viimekädessä kuitenkin arvioitsijoiden omia tulkintoja ja näkemyksiä TEM:n strategisista ohjelmien onnistuneisuudesta ja kehittämistarpeista.

ARVIOINNIN OSA I TEM:N STRATEGISTEN OHJELMIEN TAVOITEASETANNAN JA TOTEUTUSTAVAN ARVIOINTI

2. Strategisten ohjelmien tavoiteasetannan arviointi

Strategiset ohjelmat toteuttavat hallitusohjelman kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistamisen painopistealuetta keskittyen erityyppisten toimialojen haasteisiin ja mahdollisuuksiin sekä toisaalta laajempiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja niihin liittyvien haasteiden ratkomiseen. Neljän ohjelman tavoitteiden asettaminen on tapahtunut hallitusohjelmasta suoraan tulevien painopisteiden, strategisen ohjelman aihealueisiin liittyvien laajempien hallitusohjelman linjausten sekä valtioneuvoston periaatepäätösten perusteella. Metsäalan strateginen ohjelma painopistealueineen sekä Cleantech -ohjelma mainitaan hallitusohjelmassa selvästi omina kokonaisuuksinaan. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen ohjelma HYVÄ sekä Rakenemuutos- ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma RTT toteuttavat puolestaan hallitusohjelman linjauksia laajemmin ja niiden käynnistäminen tuodaan esille hallitusohjelman strategisessa toimeenpanosuunnitelmassa.

Ohjelmien tavoitteita ja painopisteitä on edelleen tarkennettu tai ne on muodostettu ohjelmien johtoryhmissä, neuvottelukunnissa, asiantuntijaryhmissä sekä toimialojen verkostoissa. Niitä on myös laadittu aikaisempien ohjelmien ja strategisten hankkeiden pohjalta. Tavoitteiden asettamisen pohjaksi on myös tehty selvityksiä ohjelmien toimintaympäristön tilasta ja tarpeista. Raportin seuraavassa osassa tarkastellaan ohjelmien strategista osuvuutta ohjelmakohtaisesti suhteessa ohjelmien toimintaympäristön haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Strategisessa osuvuudessa peilataan ohjelmien sisältöä ja tavoitteita toimintaympäristöstä nouseviin haasteisiin nähden sekä tarkastellaan asiantuntijoiden ja ohjelman sidosryhmien edustajien mielipiteitä ohjelmien tavoitteisiin ja painopisteisiin liittyen.

Metsäalan strateginen ohjelma MSO käynnistää ja toteuttaa metsäalan kehittämistä tukevia muutosprosesseja, seuraa ja ennakoii alan muutoksia ja kehittää niitä vastaavia proaktiivisia toimenpiteitä sekä koordinoi eri hallinnonalojen ja sektoreiden yli meneviä toimenpiteitä. Puurakentamisen kehittämisohjelma toteutetaan osana MSO:ta. MSO aloitti toimintansa lokakuussa 2011. Metsäalan strategista ohjelmaa toteutettiin TEM:ssä myös vuosina 2009–2011. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittämisohjelma HYVÄ vahvistaa hoito- ja hoivapalvelujen tuottamisen edellytyksiä, edistää alan yrittäjyyttä sekä kehittää alaa kasvavana ja kansainvälistyvänä toimialana. HYVÄ aloitti toimintansa elokuussa 2011. HYVÄ on jatkoa vuosina 2009–2011 toteutetulle TEM:n HYVÄ-hankkeelle. Cleantechin kehittämisen strateginen ohjelma vauhdittaa alan yrityksiä kestäväan kasvuun ympäristöliiketoiminnan avulla. Cleantech-ohjelma aloitti toimintansa helmikuussa 2012. Rakenemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma RTT kehittää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoimapolitiikkaa hallinnonalojen yhteisvastuun näkökulmasta. RTT aloitti toimintansa marraskuussa 2011.

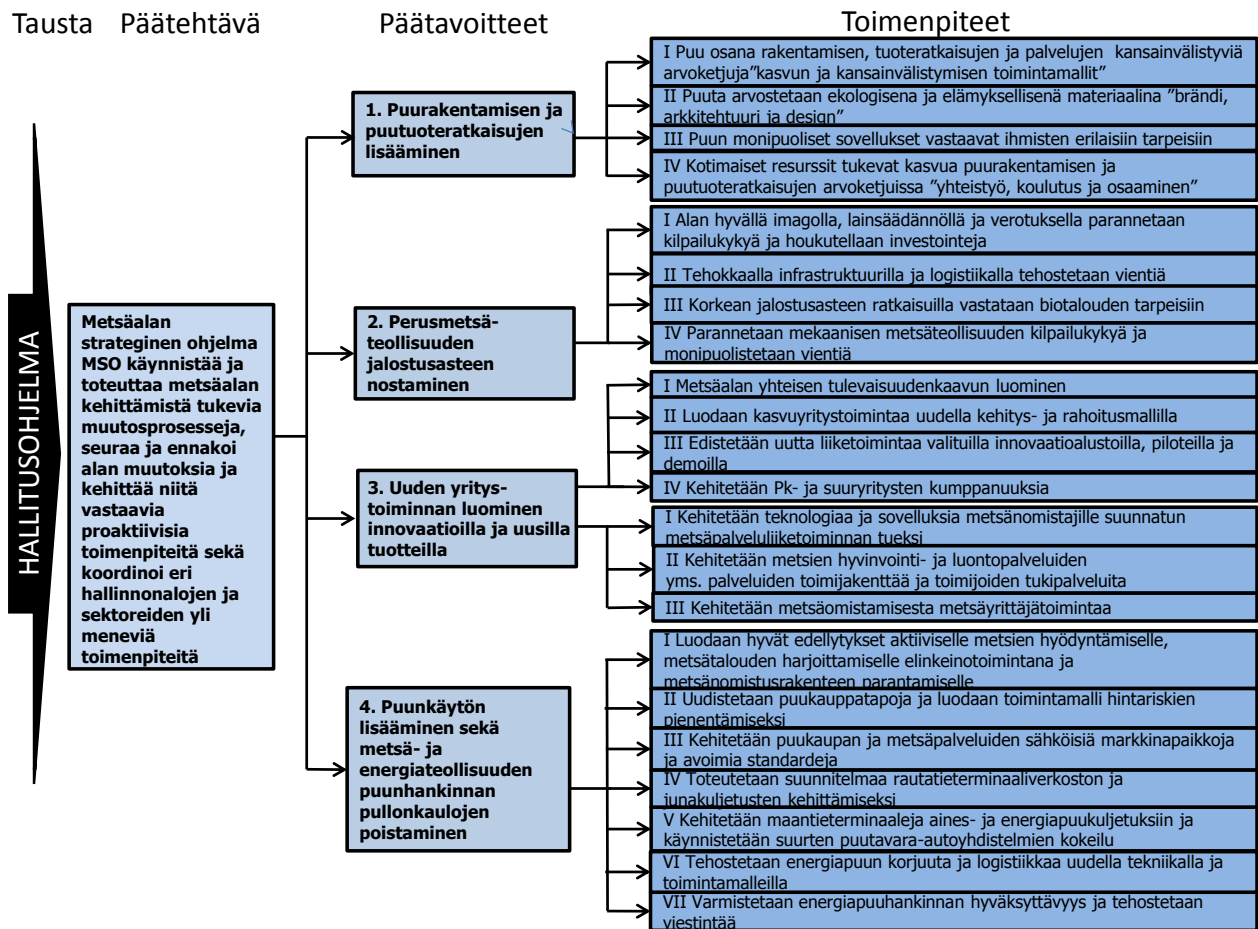
2.1. Metsäalan strateginen ohjelma MSO

2.1.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet

Uusi Metsäalan strateginen ohjelma MSO perustettiin edellisen MSO:n tuloksiin ja kokemuksiin perustuen. MSO toteuttaa osaltaan hallitusohjelman painopistealuetta ”kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyyn vahvistaminen”. MSO:n perustaminen ja ohjelman tavoitteet on selkeästi linjattu hallitusohjelmassa. MSO:n tavoitteisiin sisältyy myös hallitusohjelman linjaus edistää puun käyttöä energiantuotannossa. Osana MSO:ta toteutetaan myös hallitusohjelmassa linjattua valtakunnallista puunrakentamisohjelmaa.

MSO:n päätehtävänä on käynnistää ja toteuttaa metsäalan kilpailukykyä ja uudistumista edistäviä muutosprosesseja. Lisäksi ohjelma seuraa ja ennakoii alan muutoksia ja koordinoi proaktiivisia toimenpiteitä toiminnan varmistamiseksi. Ohjelma myös koordinoi eri hallinnonalojen ja sektoreiden yli meneviä toimenpiteitä. Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa linjattiin uuden Metsäalan strategisen ohjelman (MSO) tavoitteet. Tavoitteet tarkennettiin MSO:n asettamispäätöksen jälkeen ohjelman neuvottelukunnassa.

Ohjelman päätavoitteet ovat 1) puurakentamisen ja puutuoteratkaisujen lisääminen, 2) perusmetsäteollisuuden jalostusasteen nostaminen, 3) uuden yritystoiminnan luominen innovaatioilla ja uusilla tuotteilla, ja 4) puunkäytön lisääminen sekä metsä- ja energiateollisuuden puunhankinnan pullonkaulojen poistaminen. MSO:n toimenpideohjelma on ryhmitelty päätavoitteittain ja toimenpideteemoittain.



Kuva 1. MSO:n tavoite-toimenpiderakenne.

2.1.2. Toimintaympäristö

Metsäalan toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja nopealla tahdilla. Suomen metsäalan suurimmat mahdollisuudet ovat puurakentamisen ja puutuotteiden lisääminen, puuhun ja metsään perustuvien uusien innovaatioiden ja uuden yritystoiminnan luominen sekä puunkäytön lisääminen. Vaikka massa- ja paperiteollisuuden kilpailukyky on rakennemuutoksen tuloksena parantunut viime vuosina, liittyvät suurimmat haasteet edelleen Suomen ja alan kilpailukykyyn sekä perusmetsäteollisuuden vahvistamiseen. Elinvoimainen perusmetsäteollisuus on edellytys uuden liiketoiminnan syntymiselle. Mekaanisen metsäteollisuuden kilpailukyky on edelleen huonontunut ja sahateollisuuden tilanne on erityisen huolestuttava. Metsäalan nykyrakenteet ja perinteiset toimintatavat toimivat usein muutosten hidasteina.

Metsäalan merkitys Suomelle on edelleen erittäin suuri ja mahdollisuudet hyödyntää metsäosaamistamme kehittyvässä biotaloudessa ovat erinomaiset. Meneillään olevassa sektorin rakennemuutoksessa Suomi ei pärjää panostamatta kilpailukykyyn ja alan uudistamiseen. MSO on pääministeri Kataisen hallituksen koko metsäsektorin keskeisin kilpailukyvyn ja uudistamisen edistämisen väline.

2.1.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus

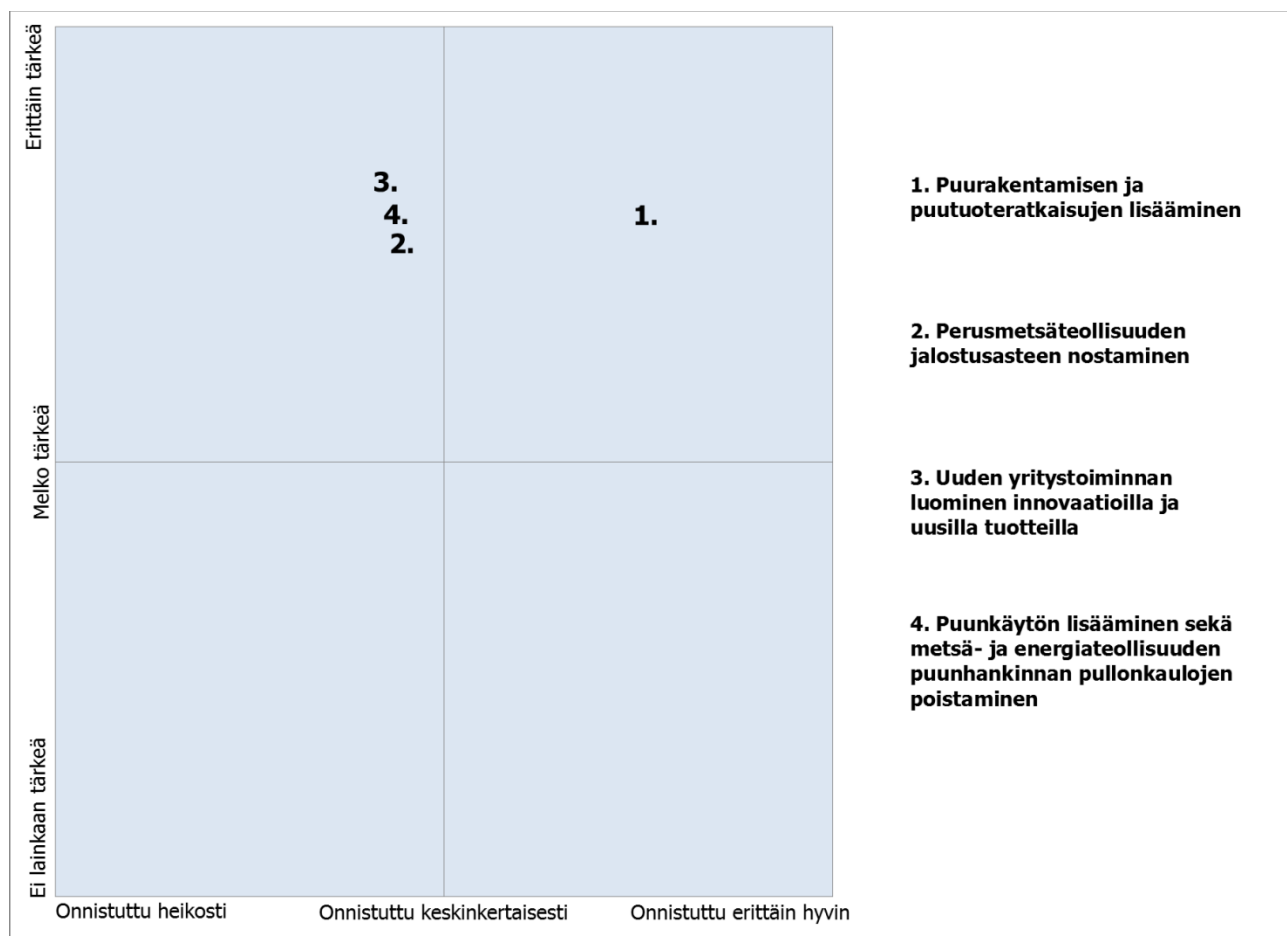
Metsäala on tärkeä toimiala Suomelle. Vaikka viime vuosina alalla on Suomessa ollut ongelmia – jotka ovat konkretisoituneet mm. tehtaiden alasajoina – koetaan, että metsäalalla mahdollisuuksia on olemassa jos tehdään oikeita asioita. Tulevaisuuden mahdollisuuksien huomioiminen on siis tässä avainasemassa.

Strateginen ohjelma -konsepti koetaan toimivana alan kehittämisen kannalta, myös alan toimijoiden keskuudessa. MSO tarkastelee metsäalaa laajasti osana kansantaloutta ja hakee ratkaisuja alan kehittämisen kannalta lyhyemmällä aikavälillä kuin esim. Kansallinen metsäohjelma (KMO) 2015. Toimintakenttä on laaja, ja on tärkeää että ohjelmaan on saatu laajasti eri toimijat mukaan.

MSO:n tarkoituksena on pyrkiä yhden ohjelman sisällä kehittämään alaa niin, ettei päällekkäisiä ja jatkuvasti uusia toimia tarvita. Toiminnalla on vahva poliittinen tuki ja ohjelmalla vahva status, mikä auttaa ohjelman onnistumisessa. Hallitusohjelma määritteli pitkälti tavoitteet MSO:lle, vaikkakin ohjelman raamia tämän lisäksi muotoiltiin. Ohjelman neuvottelukunta määritteli kehitystavoitteet, jotka sisälsivät myös ohjelman tavoitteita ja edistymistä kuvaavia mittareita. Edellisen, vuonna 2011 päättyneen, ohjelman tavoitteita ja toimintatapoja tarkennettiin samassa yhteydessä. Nykyisestä ohjelmasta pyrittiin tekemään aiempaa systemaattisempi ja selkeämpi. MSO:ta on pyritty korostamaan myös yhteistyöinstrumenttina.

MSO:n tavoiteasetanta on metsäalan mahdollisuuksiin ja haasteisiin nähden osuva ja ohjelman painopistelogiikka selkeä. Strategia koetaan kunnianhimoiseksi, ja tavoitteet on siinä asetettu korkealle. Tavoitteet ja toimenpiteet ovat kattavia eli ohjelmakokonaisuus on laaja. Tällöin on myös vaarana, että prioriteetit ja kärki puuttuvat. Siten tavoiteasetannassa voisi olla fokusoimisen ja tiettyjen tärkeiden teemojen osalta syventämisen varaa.

MSO:n sidosryhmät pitävät kaikkia ohjelmaan valittuja painopistealueita hyvin tärkeinä, eikä tämän suhteen painopisteiden välillä ole juuri eroja. Puurakentamisen ja puutuoteratkaisujen lisääminen -painopistealue koetaan tähän mennessä selvästi parhaiten onnistuneeksi ohjelman neljästä painopistealueesta. Ohjelman muissa painopistealueissa (Perusmetsäteollisuuden jalostusasteen nostaminen, Uuden yritystoiminnan luominen innovaatioilla ja uusilla tuotteilla, Puunkäytön lisääminen sekä metsä- ja energiateollisuuden puunhankinnan pullonkaulojen poistaminen) on arvion mukaan onnistuttu keskinkertaisesti. Koska kaikki ohjelman painopistealueet koetaan yhtäläisesti hyvin tärkeiksi, tulisi toimenpiteitä panostaa jatkossa vahvemmin näille painopistealueille. Tämä onkin strateginen valinta, sillä tähän mennessä toiminnan tietoinen fokus on ollut Puurakentaminen ja puutuoteratkaisujen lisääminen -painopistealueessa – ohjelmassa on haluttu edetä vaiheittain ”yksi asia kerrallaan”.



Kuva 2. Sidosryhmäkysely: Miten tärkeäksi alan haasteiden ja kehittymismahdollisuuksien näkökulmasta koet ohjelman painopistealueet / keinot, miten hyvin niissä on mielestäsi onnistuttu? (vastauksia 31)

Strategisessa mielessä Metsäalan strateginen ohjelma MSO on pystynyt tuomaan painoarvoa asioille, jotka ovat olleet orastamassa. Esimerkiksi metsään liittyvää palveluliiketoimintaa on nostettu ohjelmassa esille, vaikka kyseinen ala on vielä lähtövaiheessa. MSO:ssa puitteet

vaikuttavalle ohjelman toteuttamiselle ovat olemassa. Haasteena ohjelmassa on päästä strategiatasolta konkreettisiin toimenpiteisiin, eli toimenpiteiden operationalisointiin tulisi jatkossa panostaa vahvemmin. Mahdollisia uusia teemoja ohjelmassa voisivat puolestaan olla metsäalan uusien tuotteiden ja liiketoimintojen kehittäminen; (uuden) yritystoiminnan edistäminen luomalla toimiville ja kilpailukykyisille puumarkkinoille tuotteita; investointien houkuttelevuus sekä metsäalan kilpailukyvyn parantaminen Suomessa esimerkiksi vaikuttamalla hallinnollisten esteiden purkamiseen sekä edistämällä metsänomistukseen liittyvää rakennemuutosta. Moni kokee myös metsäteollisuuden nykyisen rakenteen ongelmalliseksi: suurten yritysten vakiintuneet toimintamallit estävät metsäteollisuuden uusiutumista. Ohjelmalta toivotaankin uusien toimintamallien kehittämistä ja uuden tyyppisiä tuotteita kehittävien yritysten tukemista.

2.2. Hyvinvointiohjelma HYVÄ

2.2.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet

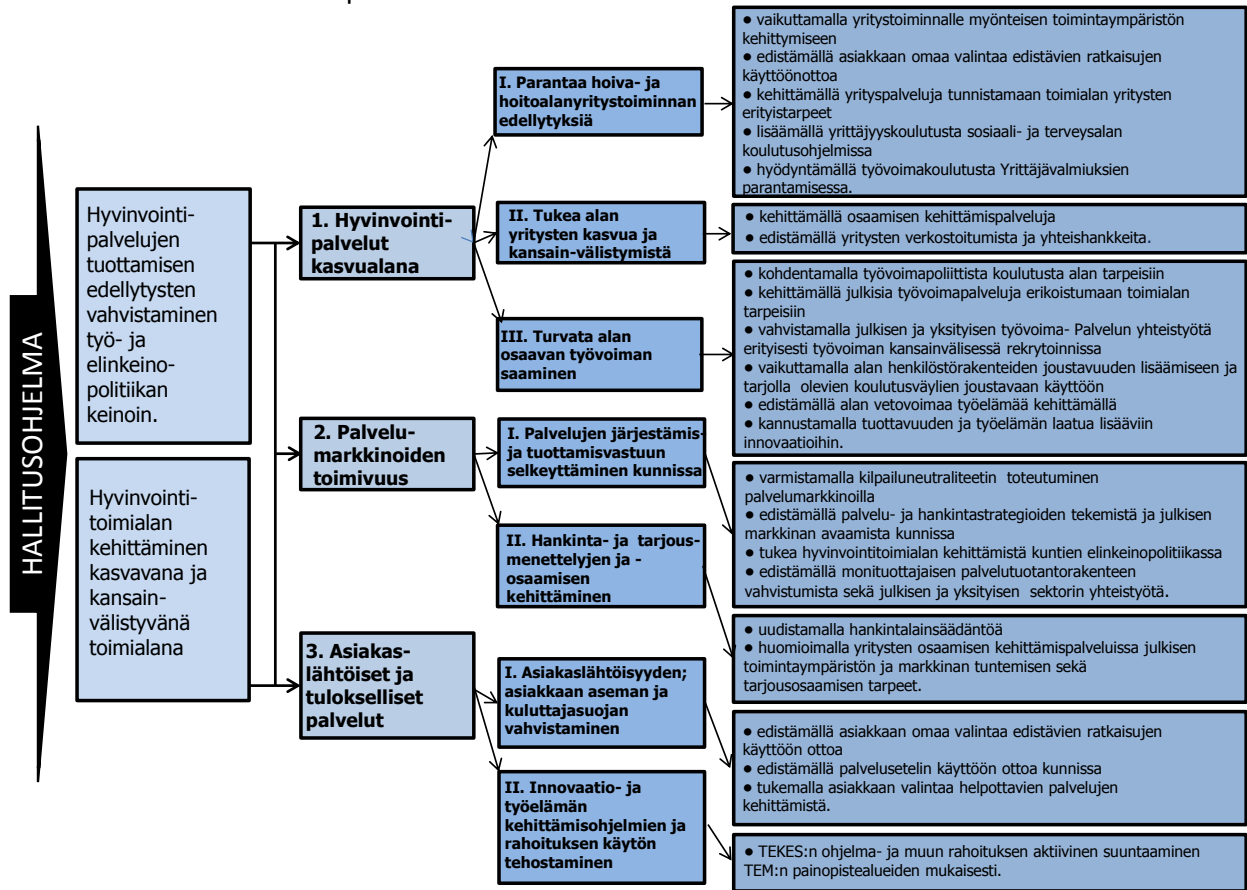
TEM:n strateginen ohjelma hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi (HYVÄ) keskittyy sosiaali- ja terveystalouden (SOTE) työ- ja elinkeinopoliittiseen kehittämiseen. Ohjelman lähtökohtana on hallitusohjelma. Sen mukaan julkista taloutta vahvistetaan kehittämällä hyvinvointipalvelujen tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Elinkeinorakenteen monipuolistamisessa keskitytään erityisesti palvelusektorin kehittämiseen. HYVÄ kytkeytyy useisiin hallitusohjelman perusteella toteutettaviin laajoihin uudistuksiin. Ohjelma tukee hallituksen kuntauudistuksen toteutusta kehittämällä palvelutuotannon ja sen tuottavuuden parantamisen edellytyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut HYVÄ:n turvatakseen hallinnonalan keinoin palvelujen tuottamisen edellytykset ja edistääkseen toimialan kasvua palvelusektorin sisällä. Ohjelman painopisteet ovat (1) hyvinvointipalvelut kasvualana, (2) toimivat palvelumarkkinat ja (3) asiakaslähtöiset ja tulokselliset palvelut. Ohjelman asettamisvaiheessa tavoitteet määriteltiin yleisellä tasolla. Niiden täsmentäminen, samoin kuin niitä toteuttavien toimenpiteiden määrittely, on valmisteltu TEM:ssä alan toimijoiden näkemyksiä laajasti kuulemalla.

Ohjelman tavoitteiden toteutus rahoitetaan TEM:n hallinnonalan normaaleilla rahoitusvälineillä, yritysten kehittämisavustuksilla, Tekesin ohjelmien ja muiden rahoitusinstrumenttien, työvoimapolitiittisen koulutuksen, Finnveran lainojen ja takausten, aluekehitykseen osoitettavien varojen jne. avulla. Tämän onnistumiseksi ohjelman ohjausvaikutus, kytkentä tulohajautukseen ja TEM-yhteisöjen toimintaan on ratkaisevassa asemassa.

Tausta Tavoitteet Painopistealueet Osatavoitteet

Toteutus



Kuva 3. HYVÄ:n tavoite-toimenpiderakenne

2.2.2. Toimintaympäristö

Hyvinvointipalvelujen ylläpitäminen Suomessa tulee lähivuosina merkittävästi vaikeutumaan julkisen talouden kestävyysvajeen ja väestörakennemuutoksen takia. Suurten ikäluokkien siirryttyä eläkkeelle huoltosuhde tulee heikkenemään nopeasti. Alueelliset erot vanhushuoltosuhteen kehittämisessä ovat huomattavia. Toimivat palvelumarkkinat edellyttävät kehittyäkseen riittävän suurta väestöpohjaa. Arvion mukaan talouskasvu ei yksin riitä poistamaan kestävyysvajetta. Sen lisäksi katsotaan tarvittavan julkista taloutta koskevia merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Kuntien järjestämisvastuulla olevien sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen tuottavuuden lisääminen nimetään erittäin tehokkaaksi tavaksi vähentää julkisen palvelutuotannon kustannuksia ja siten helpottaa kestävyysongelmaa.

Hyvinvointipalvelumarkkinoiden kehittämiseen vaikuttaa olennaisesti se, missä määrin kunnat avaavat palvelutuotantoa kilpailulle sekä missä laajuudessa antavat asiakkaalle mahdollisuuden valita itse palvelutuottaja esim. ottamalla käyttöön palvelusetelin. Hyvinvointipalvelumarkkinoiden ja -toimialan kehittämiseen vaikuttavia tekijöitä ovat lisäksi mm. väestön keskimääräisen tulotason kohoamisen ja erityisesti ikääntyvän väestön maksukyvyyn parantumisen seurauksena erilaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien hyvinvointipalvelujen yksityisen

kysynnän ja tarjonnan todennäköinen kasvaminen tulevaisuudessa, muutokset kulutustottumuksissa ja arvomaailmoissa sekä tietoisuus omien valintojen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista. Myös alan koulutukseen liittyy haasteita: kaikki SOTE-alat eivät ole yhtä suosittuja, ja toisaalta palvelutarpeiden muutokset ja siten muutokset osaamistarpeissa edellyttävät työn, tehtäväkuvien ja osaamisen uudistamista. Uusia kasvumahdollisuuksia hyvinvointialalle tarjoavat puolestaan mm. hyödyntämättömät, erilaisia kohde- ja väestöryhmiä palvelevat liikunta-, kulttuuri- ja hyvinvointipalveluiden liiketoimintamahdollisuudet, sekä hoito- ja hoiva- ja terveystalouteen liittyvät palveluviennin ja kansainvälistymisen mahdollisuudet.

Sosiaali- ja terveysala on suuri työllistäjä Suomessa. Hyvinvointipalvelujen merkitys on suuri ja siihen liittyvät tarpeet kasvavat. Julkisen talouden puitteissa ei pystytä täysin turvaamaan hyvinvointipalveluiden toimivuutta. Tämä peräänkuuluttaa uutta ajattelua ja uudentyyppisiä tuotantotapoja palveluiden tuottamiseen sekä hallinnonrajat ylittävää laajaa toimintaa. Lisäksi alalla tarvitaan uusia tuotteita, joita voisi hyödyntää myös viennissä. Hyvinvointialan ei tarvitsekaan olla yksinomaan kansalaisten lakisääteistä palvelua.

2.2.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus

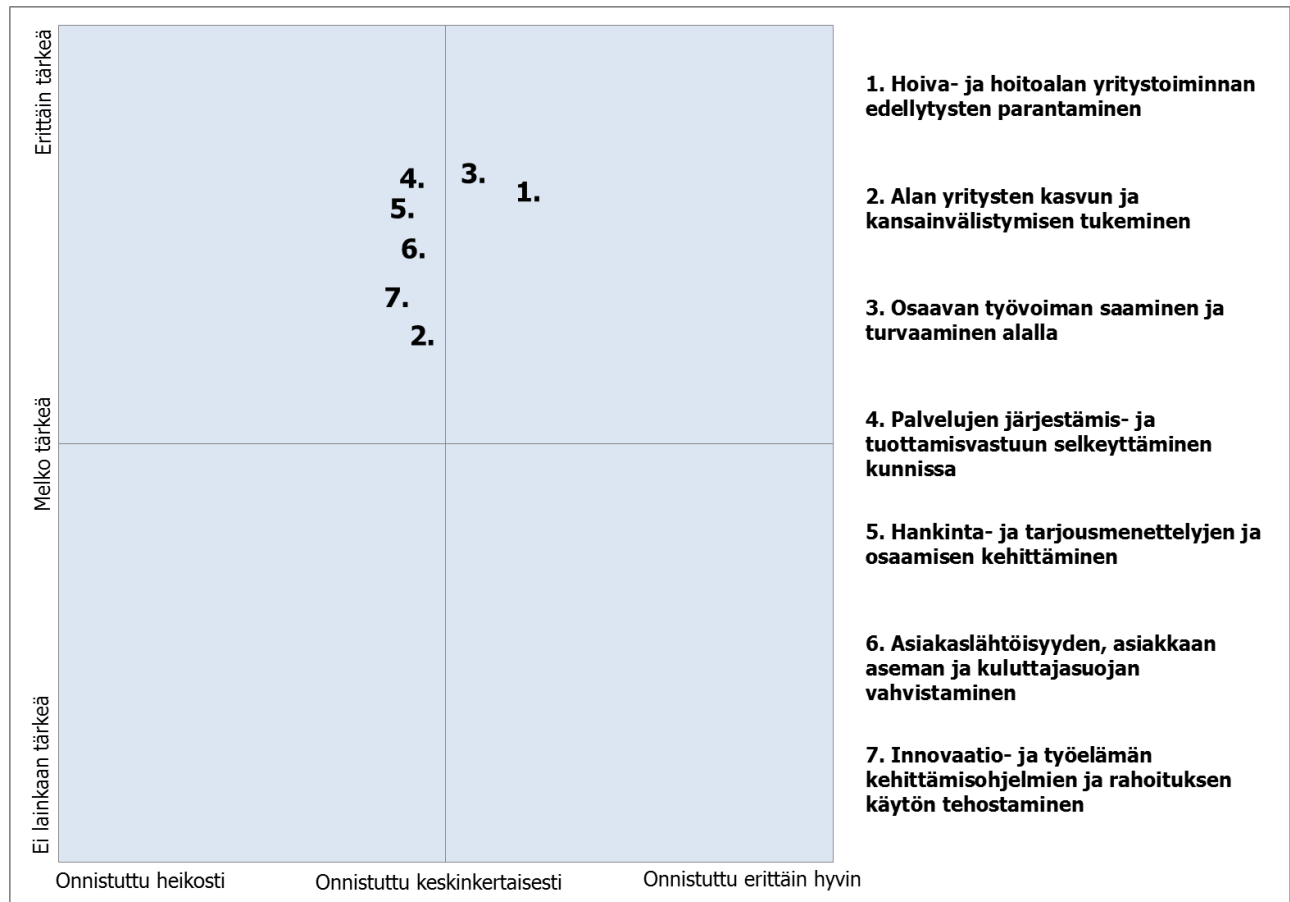
HYVÄ on osa hallitusohjelmaa. Nykyinen hallitusohjelma ei sisällä suoraan hyvinvointitoimialaan liittyviä linjauksia, vaan linjaukset tulevat sieltä välillisesti ohjelmaan. Ohjelman strateginen osuvuus on pyritty varmistamaan osallistumiseen perustuvalla laajalla keskustelulla laajan toimijajoukon kanssa. Ohjelman neuvottelukunnalla on myös ollut tässä merkittävä rooli. Ohjelman puitteissa tehdään lisäksi myös jatkuvasti selvityksiä, joista saadaan tietopohjaa toimialan tilanteesta.

Edelliseen TEM:n HYVÄ -strategiseen hankkeeseen nähden uuden HYVÄ -strategisen ohjelman strategia ja tavoitteet tarkastettiin kokonaisuudessaan. Ohjelman toteutustapa on uudistava ja reflektiivinen, sillä ohjelman aikana toimintatapoja ja tavoitteita tarkistetaan ja täsmennetään sekä tehdään tarvittaessa uusia painotuksia. Uudet avaukset viedään keskusteluun ja asiat käydään läpi ohjelman neuvottelukunnassa. Ohjelman strategiatyö on siten jatkuvasti elävä prosessi. Keskeistä siinä on myös tunnistaa, mitkä ovat niitä toimenpiteitä, joita saadaan läpi kulloisellakin hallituskaudella – strategiatyössä pitää osata elää poliittisen päätöksenteon ja kulloinkin vallitsevan poliittisen ilmapiirin kanssa. HYVÄ:n toimintaympäristössä merkittävä muutos on ollut hallituksen vaihtuminen.

HYVÄ:n tavoitteet ovat osuvia, ja ohjelmaan valitut painopisteet ja tavoitteet koetaan tarkoituksenmukaisiksi alan kehittämismahdollisuuksiin ja haasteisiin nähden. Jo sisältönsä puolesta ohjelma on tuonut positiivista nostetta hyvinvointialalle kansallisesti. Evidence-based -perusteinen toimintatapa ohjelman kautta toteutettuine selvityksineen yms. on osaltaan myös varmistanut tavoitteiden osuvuuden. Ohjelman strategista osuvuutta varmistetaan myös ennakoivalla otteella esimerkiksi tulevaisuusskenaarioin. Tämän toimintatavan kautta ohjelma on tuottanut tietoa esimerkiksi alan työvoimahaasteista ja alan markkinoiden toimivuudesta.

Sidosryhmäkyselyn perusteella ohjelman kaikki painopistealat koetaan tärkeiksi. Näkemysten mukaan hoiva- ja hoitoalan yritystoiminnan edellytysten parantamisessa on onnistuttu toistaiseksi

hieman paremmin, kuin muissa ohjelman painopistealueissa. Eri painopistealojen koetussa tärkeydessä tai niiden tukemisen tähänastisessa onnistuneisuudessa ei kyselyn perusteella kuitenkaan ole suuria eroja. Avainhenkilö- ja sidosryhmänäkemyksen perusteella jatkossa voisi olla perusteltua panostaa vahvemmin osaavan työvoiman saamiseen ja turvaamiseen sekä palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun selkeyttämiseen kunnissa.



Kuva 4. Sidosryhmäkysely: Miten tärkeäksi alan haasteiden ja kehitysmahdollisuuksien näkökulmasta koet ohjelman painopistealueet / keinot, miten hyvin niissä on mielestäsi onnistuttu? (103 vastausta)

Ohjelman tavoitteet koetaan kauttaaltaan tärkeiksi, mutta ohjelman toiminta-alue on niin laaja, että toiminnan tehokkuuden näkökulmasta tavoitteita olisi tarkoituksenmukaista edelleen priorisoida. Painopisteiden ja toiminnan sisältöjen määrittelyn hankaluutena on kuitenkin se, että ei ole selkeää poliittista näkemystä tai tahtotilaa siitä, miten ja millaisella rakenteella SOTE-palvelujen tuotantotavat tulisi järjestää. Taustalla ovat myös näkemyserot julkisen ja yksityisen palvelutuotannon rooleista. Esimerkiksi ohjelman tavoitteeksi asetettu yrittäjyyden toimintaedellytysten parantaminen ei tarkoita sitä, etteivätkö kunnat itse voisi toimia tehokkaasti.

HYVÄ-ohjelma on jatkumo edellisen hallituskauden HYVÄ-hankkeesta, mikä on edesauttanut ohjelman liikkeellelähtöä ja toteutusta. Jatkuvuuden turvaaminen onkin ohjelman keskeinen

tämän hetken haaste. Tavoitteet on saatava konkretisoitua pysyvimiksi toimintamalleiksi. Ohjelma on pyrkinyt esimerkiksi viemään toimintaa käytännön tasolle. Tästä huolimatta HYVÄ:n toivottaisiin jalkautuvan vielä laajemmin kentälle. Ohjelman roolia voisi myös vahvistaa eri alueilla olevia kansallisia ja kansainvälisiä yritysverkostoja kokoavana toimintona.

2.3. Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma RTT

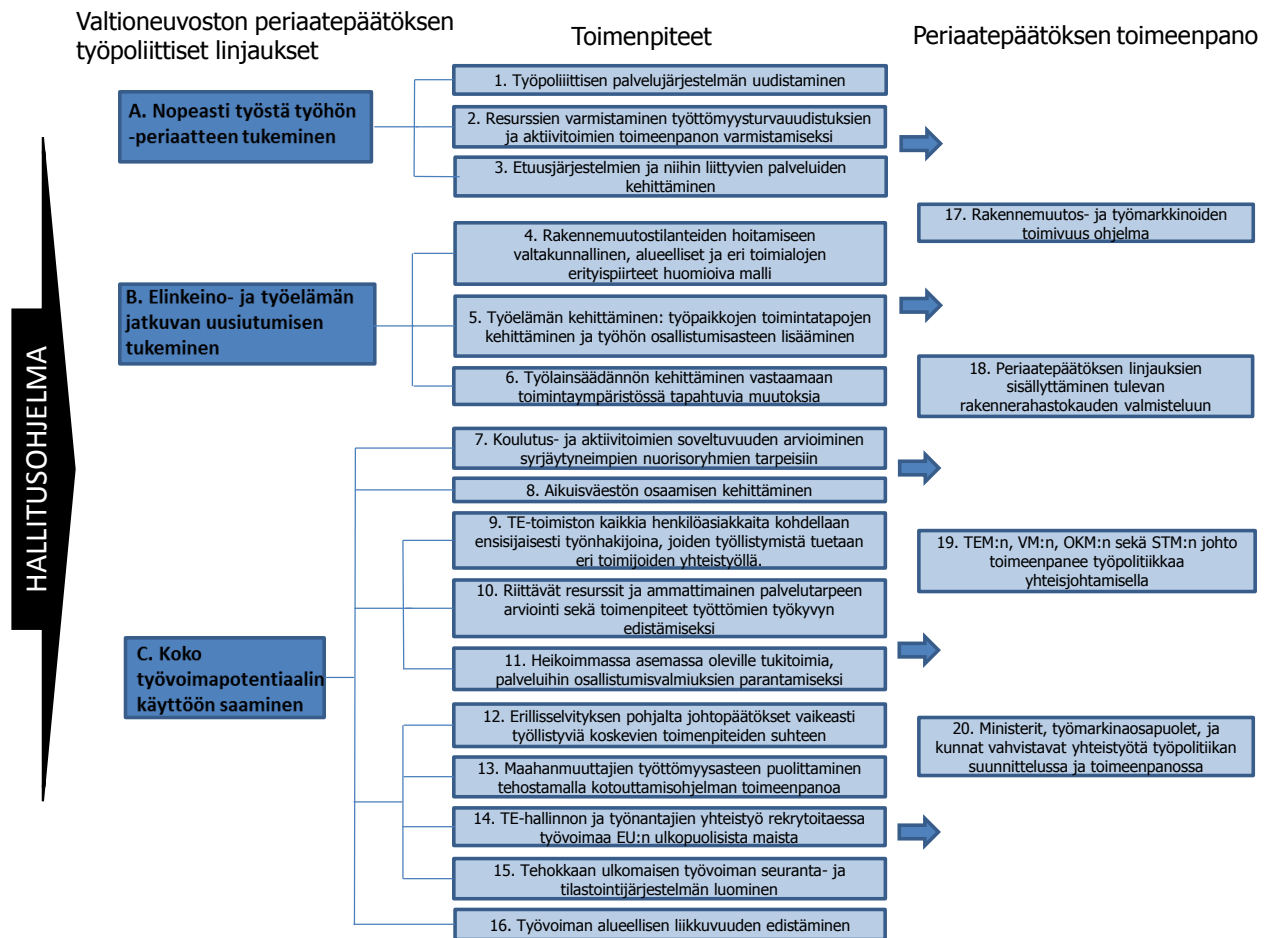
2.3.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet

Työmarkkinoiden toimivuuteen vaikutetaan varsin monella hallitusohjelman toimenpiteellä. Tarvitaan kannustavaa verotusta ja sosiaaliturvaa, työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta jne. Työmarkkinoiden hyvä toimivuus ja työvoiman tarjonnan turvaaminen on keskeisessä asemassa talouden kasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin turvaamisessa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma sisältää runsaasti linjauksia työvoiman tarjonnan turvaamiseksi ja työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Linjausten toimeenpano hajautuu laajalti, hallituksen osalta lähinnä neljälle hallinnonalalle (työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö), työmarkkinajärjestöille ja kunnille.

Hallitusohjelman pohjalta asetettiin työministeri Lauri Ihalaisen johdolla toimiva eri tahot yhteen kokoava ”Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -strateginen ohjelma”. Se on yksi hallituksen kärkihankkeista. Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma RTT kehittää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoimapolitiikkaa hallinnonalojen yhteisvastuun näkökulmasta. Ohjelma on valmistellut valtioneuvoston työpoliittisen periaatepäätöksen (Valtioneuvoston periaatepäätös työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan turvaamiseksi 31.5.2012), joka määrittää hallitusohjelman ja hallituksen rakennepoliittisen kannanoton linjausten pohjalta yhteisen toimenpidekokonaisuuden ja tarvittavat rakenteelliset uudistukset, joilla työmarkkinoiden toimivuus ja työvoiman tarjonta turvataan Suomen talouskasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin tukemiseksi. Periaatepäätöksen mukaan Suomen työpolitiikka muodostaa rakennepoliittisen kokonaisuuden, jonka tavoitteena on:

- A. Nopeasti työstä työhön -periaatteen tukeminen. Tähän tarvitaan toimenpidekokonaisuus, johon kuuluu tehokas työnvälitys, vaikuttavat aktiivitoimet ja kannustava sosiaaliturva.
- B. Elinkeino- ja työelämän jatkuvan uusiutumisen tukeminen. Rakennemuutoksen hallinta, työelämän kehittäminen sekä jouston ja turvan kannalta tasapainoinen työlainsäädäntö ovat tässä tärkeässä asemassa.
- C. Koko työvoimapotentialin käyttöön saaminen. Tässä keskiössä on työvoiman tarjonnan pitkäkestoinen lisääminen. Työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden edistäminen sekä työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisy ovat keskeisiä toimintalojkoja. Tämän tavoitekokonaisuuden keskeisiä kohderyhmiä ovat nuoret, osatyökykyiset, työkyvyttömyyseläkkeellä olevat ja maahanmuuttajat.

RTT:n toteuttamisen alustoina ovat hallitusohjelma sekä valtioneuvoston periaatepäätöksen työpoliittiset linjaukset. RTT:ssä työmarkkinoiden toimivuutta lähestytään työvoimapolitiikan kannalta.



Kuva 5. RTT:n tavoite-toimenpiderakenne

Ohjelman neuvottelukunta on vastikään linjannut ohjelman keskeisiksi painopisteiksi työpolitiikan palvelurakennearvion, alueellisen liikkuvuuden, syrjäytyneimmät nuoret, ennakoivan rakennemuutoksen hallinnan sekä rakennerahastojen roolin periaatepäätöksen toimeenpanossa.

2.3.2. Toimintaympäristö (haasteet ja mahdollisuudet)

Suomen talouden kasvuun ja hyvinvointiin vaikuttaa keskeisesti kaksi työvoiman kysyntään ja tarjontaan kohdistuvaa rakennemuutosta: talouden globalisaatiosta ja teknologian kehityksestä johtuvat elinkeinoelämän voimakkaat muutokset sekä väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman tarjonnan niukkeneminen. Suomen asema kansainvälisessä työnjaossa muuttuu jatkuvasti, minkä johdosta muutokset Suomen työmarkkinoilla jatkuvat voimakkaina. Työmarkkinoiden hyvä toimivuus on avainasemassa, jotta ihmisten siirtyvyys uusiin työpaikkoihin turvataan, maan talous kasvaa sekä kilpailukyky ja hyvinvointi paranevat.

Elinkeinorakenteen muutos on välttämätöntä ja toivottavaa Suomen talouskasvun, työllisyyden ja hyvinvoinnin kannalta. Parhaillaan käynnissä oleva elinkeinoelämän ns. kolmas muutosaalto

heijastuu työpaikkojen syntymisenä ja katoamisena sekä työn sisällön suurina muutoksina työelämässä. Työntekijän kannalta tämä tarkoittaa, että työuran aikana työn sisältö muuttuu ja työpaikkaa on vaihdettava. Työnantajalle osaavan työvoiman saatavuus ja korkea työn tuottavuus ovat vuorostaan tärkeitä kriteerejä yrityksen harkitessa tuotantonsa sijoittumista tai laajentamista.

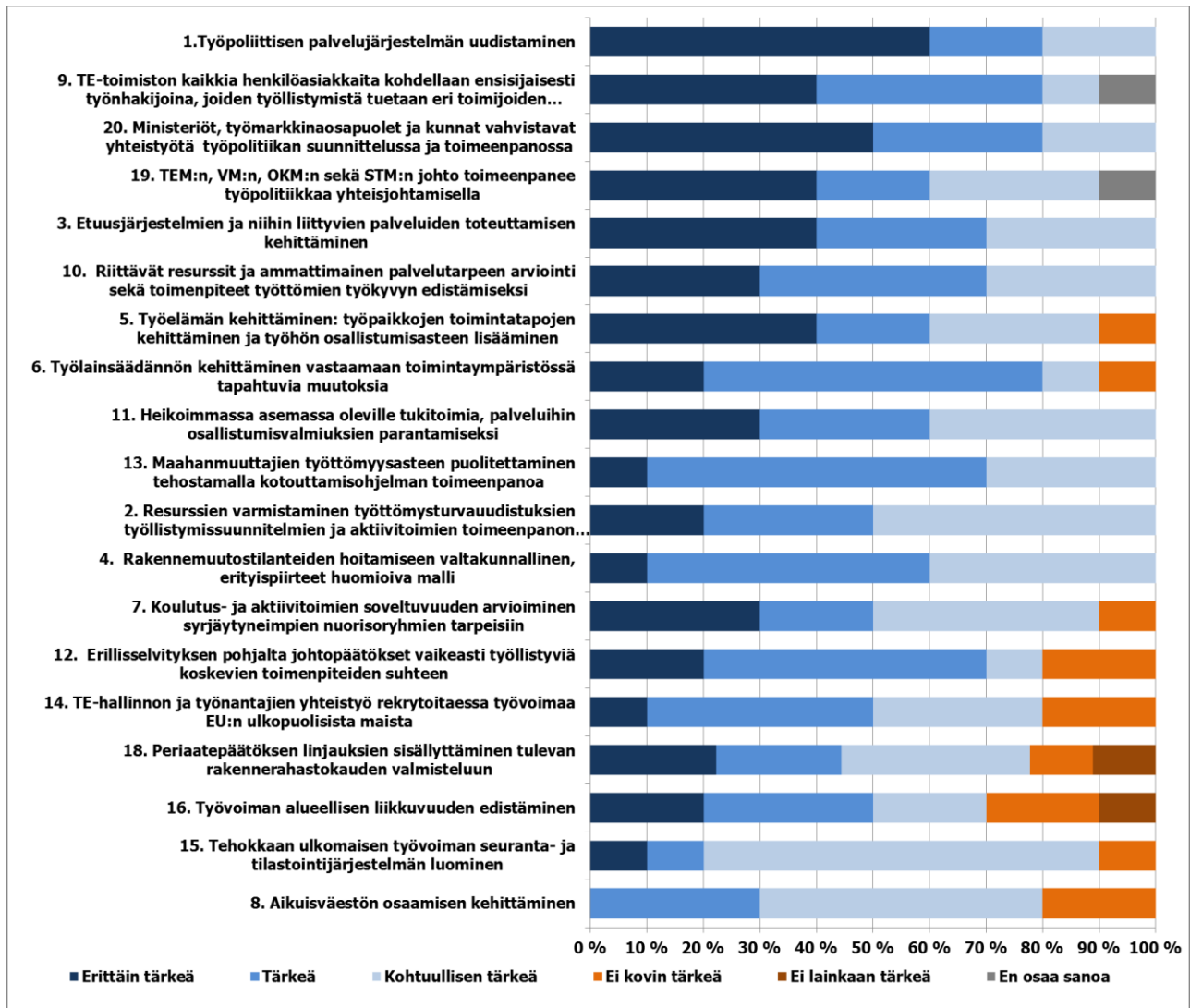
Työvoiman ikääntymisestä johtuen työvoimaa tullaan jatkossa tarvitsemaan kaikilla, myös supistuvilla toimialoilla. Supistuvia toimialoja ovat monet suurten rakennemuutosten kohteena olevat miesvaltaiset teollisuusalat. Tämän seurauksena miesten työllisyysasteen nostaminen on haasteellisempaa kuin naisten. Suomessa on myös runsas hyödyntämätön työvoimapotentiali, jonka käyttöön saaminen on välttämätöntä työvoiman tarjonnan turvaamiseksi. Myös työurien pidentäminen on mahdollisuus työvoiman tarjonnan lisäämiseksi.

2.3.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus

RTT koordinoi suurta kokonaisuutta ja tuo yhteen monia toimia ja toimijoita. Ohjelmalla on vahva koordinoiva ja organisoiva rooli. Ohjelmassa poikkihallinnollisuus on keskeisessä asemassa ja sen toteutustapaa voi luonnehtia paremminkin kolmikantaan perustuvaksi strategiaprosessiksi, kuin strategian ohjelmalliseksi toteutukseksi. Ohjelmallisuus on kuitenkin koettu tarpeelliseksi: ohjelmallisuuden kautta tavoitteiden mukainen toiminta on voitu nostaa ylätasolle ja sitouttaa poliittinen ja virkamiesjohto sekä sidosryhmät mukaan toimintaan.

Ohjelman tavoitteet ovat laaja-alaiset ja painopisteiden sisältö kirjava. Ohjelman painopistelogiikka ei ole yhtä selkeä, kuin muissa strategisissa ohjelmissa. Valmistelu- ja selvitystyöllä on ohjelmasta on silti pyritty valitsemaan kärjet, joihin on keskitytty. Ohjelman tavoitteenasetanta on kuitenkin varsin yleisellä tasolla, mikä johtune siitä, että erilaisten intressien suhteen on jouduttu tekemään kompromisseja. Toisaalta ohjelman mukanaan tuoma poikkihallinnollisuus, kokonaisvaltaisuus ja ohjelman yhteen kokoava ote ovat sen vahvuuksia. Yhteensovitus- ja koordinoititehtävässä ohjelma onkin onnistunut hyvin, sillä ohjelman tavoitteita pidetään osuvina ja painopisteitä tärkeinä. Ohjelman heikkoutena voi puolestaan pitää sitä, että laaja-alaisen tavoitteiden konkretisointi ja operationalisointi on jäänyt osin epäselväksi.

Yleisesti ottaen sidosryhmät pitävät ohjelman toimenpiteitä vähintäänkin kohtuullisen tärkeinä. Sidosryhmänäkemyksien perusteella ohjelmassa tulisi lähivuosina panostaa erityisesti yhteistyön toimivuuteen eri hallinnonalojen ja sidosryhmien välillä (ministeriöt, valtio, kunnat, työmarkkinaosapuolet, julkinen ja yksityinen sektori jne.). Tämä on myös ohjelman toimeenpanon onnistumisen perusta. Sidosryhmäkyselyn perusteella yksittäisistä teemoista tärkeimpinä asioina esiin nousivat myös työpoliittisen palvelujärjestelmän uudistaminen, etuusjärjestelmien kehittäminen, palvelutarpeen arviointi ja toimenpiteet työkyvyn edistämiseksi sekä työelämän kehittäminen. Ohjelman neuvottelukunta on puolestaan vastikään linjannut ohjelman keskeisiksi painopisteiksi työpolitiikan palvelurakennearvion, alueellisen liikkuvuuden, syrjäytyneimmät nuoret, ennakoivan rakennemuutoksen hallinnan sekä rakennerahastojen roolin periaatepäätöksen toimeenpanossa.



Kuva 6. Sidosryhmäkysely: Miten tärkeäksi alan haasteiden ja kehitysmahdollisuuksien näkökulmasta koet ohjelman painopistealueet / keinot, miten hyvin niissä on mielestäsi onnistuttu? (vastauksia 10)

RTT-ohjelma kokoa uudella tavalla tärkeitä asioita yhteen. Sen tavoitteisto peilaa jo aiempienkin hallitusten tavoitteistoon, joten sisällöllisesti ohjelma ei ole niinkään uutta luovaa, mutta sen yhteenkokoavaa toimintatapaa voi pitää uudistavana. Ohjelma ja sen prosessimuotoinen toimintatapa sopivat hyvin sellaiseen toimintaympäristöön, jossa ei pystytä tarkasti ennakoimaan tulevia tilanteita ja jonka sisältöön vaikuttavat ohjelman ulkopuoliset päätökset kuten yleiset työmarkkinaneuvottelut. Ohjelman lähtökohdissa uusina tai uudistavina asioina voi kuitenkin pitää rakennemuutoksen näkemistä kasvun mahdollisuutena, jatkuvan uusiutumisen tukemista sekä työelämän kehittämisen näkeminen kilpailuetuna ja kilpailukykyä tukevana investointina.

2.4. Ympäristöliiketoiminnan strateginen ohjelma - Cleantech

2.4.1. Ohjelman sisältö ja tavoitteet

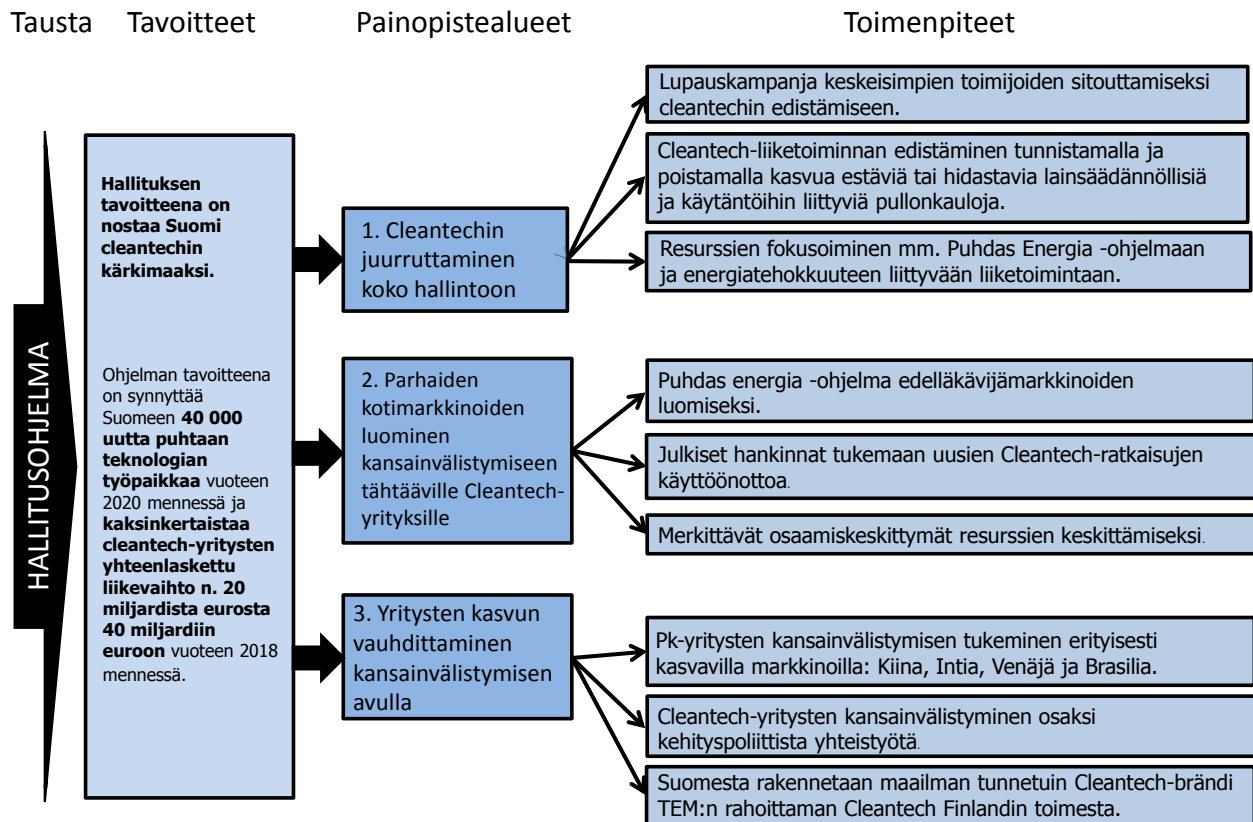
Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan ympäristö- ja energiateknologiaan perustuva cleantech on yksi Suomen elinkeinopolitiikan painopistealueita. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomi cleantechin kärkimaaksi. Tämän toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriössä käynnistettiin Cleantechin strateginen ohjelma, jonka tehtävänä on vauhdittaa suomalaisyrityksiä kestäväan kasvuun ja uudistumiseen cleantechin avulla. Ohjelman tavoitteena on synnyttää Suomeen 40 000 uutta puhtaan teknologian työpaikkaa vuoteen 2020 mennessä ja kaksinkertaistaa cleantech-yritysten yhteenlaskettu liikevaihto n. 20 miljardista eurosta 40 miljardiin euroon vuoteen 2018 mennessä.

Cleantechin strateginen ohjelma pyrkii tavoitteisiinsa vaikuttamalla kansallisella tasolla cleantech-liiketoiminnan toimintaedellytyksiin. Ohjelman tavoitteena on kehittää Suomesta paras kotimarkkina cleantech-yrityksille, mikä luo vahvan perustan menestykselle kansainvälisillä markkinoilla. Cleantechin strategisen ohjelman painopistealueiksi on valittu 1) cleantechin juurruttaminen hallintoon – valtion konserniohjaus tukemaan cleantech-liiketoiminnan kasvua, 2) paras kotimarkkina kansainvälistyville cleantech-yrityksille, ja 3) kasvun vauhdittaminen kansainvälistymisen avulla.

Ohjelman painopistealueita on tarkistettu ja avattu sittemmin konkreettisemmalle tasolle – Cleantechin strategisen ohjelman tämänhetkiset avainteemat ovat:

1. Strateginen vaikuttaminen
2. Kestävä kaivannaistoiminta
3. Puhdas Energia
4. Cleantechin rahoitus
5. Kansainvälisen liiketoiminnan edistäminen

Avainteema 1. Strateginen vaikuttaminen vastaa sisällöltään aiempaa ohjelman painopistealuetta 1. Cleantechin juurruttaminen hallintoon. Avainteemat 2.–4. käsittävät aiemman painopistealueen 2. Paras kotimarkkina kansainvälistyville cleantech-yrityksille. Avainteema 5. Kansainvälisen liiketoiminnan edistäminen käsittää aiemman painopistealueen 3. Kasvun vauhdittaminen kansainvälistymisen avulla. Kaivannaistoiminta ei alun perin kuulunut Cleantechin strategisen ohjelman sisältöön, mutta tuli osaksi ohjelman sisältöä vuoden 2012 syksyllä.



Kuva 7. Cleantech-ohjelman tavoite-toimenpiderakenne

2.4.2. Toimintaympäristö

Ympäristöliiketoiminnan kasvun ajurina on perinteisesti toiminut ympäristölainsäädäntö. Muita yleisiä kasvun vauhdittajia ovat väestönkasvu, ilmastonmuutos ja sen taloudelliset vaikutukset, energian ja raaka-aineiden hinta ja riittävyys sekä huoli ympäristön tilasta. Pakottavien määräysten rinnalle ovat nousemassa ympäristötaloudelliset päästökauppajärjestelmän kaltaiset ohjauskeinot, jotka ovat lähempänä markkinamekanismeja. Niinpä ympäristöliiketoiminta voi erityisesti markkinaehtoisten mekanismien avulla siirtyä nopean kasvun vaiheeseen. Markkinoilla perinteisten ympäristötoimialojen rajat hälvänevät ja teknologiaratkaisut lähentyvät toisiaan. Ympäristötoimialan kehittyminen ja uudet innovaatiot edellyttävät lainsäädännöltä, luokituksilta ja julkisen sektorin kannusteilta erityistä herkkyyttä. Suomen vahvuuksia ympäristöalalla ovat olleet erityisesti yhteiskunnan kyky käsitellä ympäristöuhkia ja vastata tehokkaasti ympäristöhaasteisiin. Ympäristöalan vertailuissa Suomi kuuluu maailman kärkimaihin.

Maailmanlaajuisesti cleantech on yksi nopeimmin kasvavia aloja. Suomen cleantechin vahvuuksia ovat ainakin puhtaan energian tuotanto, teollisuuden ja rakennusten energiatehokkuus, resurssitehokkaat teolliset prosessit, veden käsittely sekä jätehuolto ja kierrätys. Suomen ympäristöliiketoiminnan vetureina ovat muutamia vahvat, kansainvälisillä markkinoilla toimivat yritykset. Suomessa on myös paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka luovat jatkuvasti uusia teknologioita ja ratkaisuja. Pk-yritysten potentiaalin kaupallistaminen on kuitenkin edelleen suuri

haaste. Tehokkaassa kaupallistamisessa kotimarkkinoilla on tärkeä osuus: usein kasvu ja kansainvälistyminen riippuvat menestyksestä kotimarkkinoilla. Vaikka ympäristötoimialan markkinaehtoisuus on lisääntynyt, julkisen sektorin sääntelyn ja kannusteiden rooli on edelleen merkittävä. Ympäristöliiketoiminnassa menestyminen edellyttää läsnäoloa kasvavilla markkinoilla. Uusien menestystarinoiden luominen Suomen kaltaisessa pienessä maassa edellyttää selvää fokusointia ympäristöalalla, jotta suomalaisen osaamisen ja yritysten vahvuudet ja markkinapotentiaali kohtaavat.

Cleantech on tällä hetkellä yksi Suomen elinkeinopolitiikan kärkialoista, kasvu alalla on vahvempaa verrattuna muihin aloihin keskimäärin. Suomi on kärkimaita cleantechissa ja odotukset alan ja ohjelman suhteen cleantechin kehittämiseksi esimerkiksi alan kasvuvauhdilla mitattuna ovat korkealla. Kaikkiaan cleantech on ”nosteessa”, ja kehittämistahto alaan on vahva.

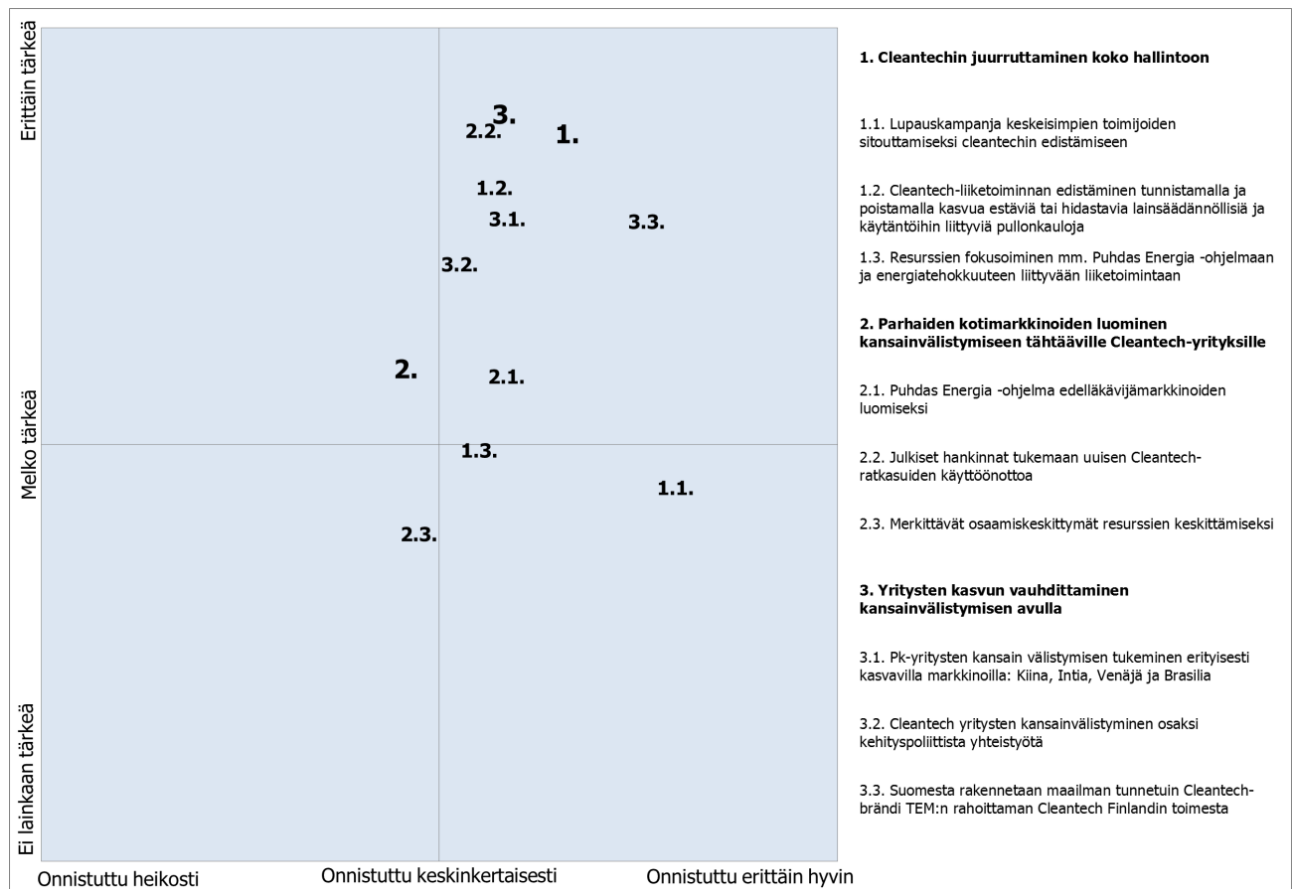
2.4.3. Ohjelman tavoitteenasettelun ja sisällön onnistuneisuus

Cleantech-alalla on paljon eri toimijoita sekä päällekkäisyyksiä näiden toiminnoissa. Cleantech-alalta on kuitenkin ennen Cleantech-ohjelmaa puuttunut kokonaiskoordinaatio. Ohjelmalla on siten tärkeä rooli alan toiminnan koordinoinnissa sekä päällekkäisyyksien karsimisessa. Cleantech-ohjelmalla on myös jatkumo alalla aiemmin tehtyyn kehitystyöhön. Aiemmin esille nostettuja hyviä asetelmia ja ideoita (erityisesti Sitran Cleantech-ohjelma 2007–2012) pyritään nyt Cleantechin kautta viemään konkreettisten toimenpiteiden tasolle.

Ohjelman valmistelu- ja strategiatyö nojautuu perusteelliseen valmistelutyöhön ja mm. Sitran Cleantech-ohjelman kokemuksiin. Ohjelman tavoitteet ovat osuvia, ajankohtaisia ja tarkoituksenmukaisia alan kehittämishaasteisiin nähden. Ohjelma on myös nostanut esille uuden tyyppisiä kehittämisteemoja tai näkemyksiä, joita ei ole ainakaan laajemmin tiedostettu. Ohjelma on esimerkiksi tuonut keskusteluun edelläkävijämarkkinuuden cleantech-alalla. Cleantech-ohjelman tavoitteenasettelulla ja toteuttamistavalla on pyritty mahdollistamaan reagoiminen alan kehittämisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Yhteistyö yrityskentän ja muiden hallinnonalojen kanssa on mahdollistanut tietämyksen saannin siitä, mitä alalla tapahtuu ja Cleantech-ohjelman itsenäisyys muihin TEM:n osastoihin nähden on puolestaan mahdollistanut nopean reagoinnin alan toimintaympäristön muutoksiin.

Sidosryhmäkyselyn perusteella yritysten kasvun vauhdittamista kansainvälistymisen avulla pidettiin ohjelman tärkeimpänä painopistealueena, kuten myös Cleantechin juurruttamista hallintoon. Erityisen onnistuneina toimintamuotoina pidettiin Cleantechin lupauskampanjaa sekä Cleantech-brandin vahvistamista. Sidosryhmäkyselyn vastauksiin on kuitenkin suhtauduttava hyvin varauksellisesti, sillä kyselyyn vastanneita Cleantech-ohjelman osalta oli ainoastaan neljä. Tulkittaessa vastauksia yhdessä sidosryhmähaastattelujen kanssa kaikki ohjelman painopisteet koetaan tärkeiksi, mutta panostuksia voisi jatkossa lisätä mm. Cleantech-liiketoimintojen kasvua hidastavien pullonkaulojen poistamiseen sekä pyrkimykseen tukea julkisin hankinnoin uusien Cleantech ratkaisujen käyttöä. Tähän liittyen hallituksella onkin tarkoitus päättää tulevana keväänä uusien ja kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (Cleantech-ratkaisut) edistäminen

julkisissa hankinnoissa -periaatepäätöksestä, mikä kertoo siitä, että aihe koetaan tällä hetkellä hyvin tärkeäksi. TEM tekee parhaillaan kyseiseen periaatepäätökseen liittyvää valmistelutyötä.



Kuva 8. Sidosryhmäkysely: Miten tärkeäksi alan haasteiden ja kehittymismahdollisuuksien näkökulmasta koet ohjelman painopistealueet / keinot, miten hyvin niissä on mielestäsi onnistuttu? (vastauksia 4)

Cleantechin toimintaympäristö on haasteellinen, ja ala muuttuu hyvin nopealla vauhdilla. Tästä syystä strategisten valintojen tekeminen alalla on vaikeaa. Olisikin ehkä tärkeämpää seurata markkinoita ja olla reaktiivisia sille, mitä markkinoilla tapahtuu. Cleantech-alalla globaali kilpailu on kovaa, ja Suomen cleantech-edelläkävijyys vaatii alan kansainvälisten markkinasignaalien aktiivista seuraamista. Näin pystyttäisiin nopeasti reagoimaan alan kehittämisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

2.5. Yhteenveto: ohjelmien strateginen osuvuus

Strategisten ohjelmien erilaiset toimintaympäristöt ja ohjelmiin vaikuttavat reunaehdot määrittelevät tavoiteasetantaa ohjelmittain. Ohjelmakohtaiset toimintaympäristöt sanelevat myös sitä, mitä ja miten toimenpiteitä on tarkoituksenmukaista toteuttaa kussakin ohjelmassa.

MSO on selkeästi, perinteisesti rajautuva toimialalähtöinen ohjelma, jonka päätehtävänä on käynnistää ja toteuttaa metsäalan kilpailukykyä ja uudistumista edistäviä muutosprosesseja. Ohjelman tavoitteenasettelussa on selkeästi uudistumisorientoitunut kehittämisote. Haasteita uudistumistavoitteiden toteutumiselle asettavat eri toimijoiden toisistaan poikkeavat intressit sekä alalla olemassa olevat perinteiset rakenteet (metsänomistajuusrakenne, suurten metsäteollisuusyritysten dominointi alalla). MSO:n tavoitteenasettelu ja sisältö ovat laajoja. Ohjelmassa on kuitenkin edetty tähän mennessä ”yksi asia kerrallaan” siten, että on tietoisesti panostettu tähän mennessä eniten yhteen kokonaisuuteen, Puutuote- ja puutuoteratkaisujen lisäämisen painopistealueeseen. Jatkossa tullaan panostamaan ohjelman muihin painopisteisiin.

HYVÄ on MSO:n tavoin toimialalähtöinen ohjelma keskittyen sosiaali- ja terveystalouden (SOTE) työ- ja elinkeinopoliittiseen kehittämiseen. HYVÄ kytkeytyy useisiin hallitusohjelman perusteella toteutettaviin laajoihin uudistuksiin kuten kuntauudistukseen. Ohjelman painopisteiden ja toiminnan sisältöjen määrittelylle asettaa haasteensa se, että ei ole selkeää poliittista/yhtenäistä näkemystä tai tahtotilaa siitä, mitä jatkossa halutaan. Keskeinen kysymys on, mitkä tulisivat olla yksityisen ja julkisen sektorin roolit sosiaali- ja terveystalouden tuottamisessa. HYVÄ:ssä korostuu evidence based -perusteinen toimintatapa, mikä on osaltaan varmistanut tavoitteiden osuvuuden.

RTT on enemmän strateginen kolmikantainen toimintatapa tai prosessi, kuin selkeästi hahmotettava ja rajautuva ohjelma tai strategiaa implementoiva hanke. RTT koordinoi suurta kokonaisuutta ja tuo yhteen monia toimia ja toimijoita. Ohjelma kehittää työmarkkinoiden toimivuutta ja työvoimapolitiikkaa hallinnonalojen yhteisvastuun näkökulmasta. RTT istuu sellaiseen ympäristöön, jossa vaikuttavat keskeisesti myös ohjelman ulkopuoliset päätökset kuten yleiset työmarkkinaneuvottelut. RTT-ohjelmassa tavoitteet ovat kyllä osuvia ja painopisteitä pidetään tärkeinä, mutta ohjelman tavoitteenasetanta ja sen konkretisointi on jäänyt jossain määrin epäselväksi. Tämä saattaa johtua siitä, että ohjelman tavoitteenasetanta on yleisellä tasolla: monta isoa asiaa on niputettu yhden ohjelman alle.

Cleantech-ohjelma pyrkii kansallisella tasolla vaikuttamaan cleantech-liiketoiminnan toimintaedellytyksiin. Ohjelman toteutukseen vaikuttavat vahvasti alan markkinavoimat, jolloin alan kehittäminen on varsin markkinaehtoista. Ala myös kehittyy vauhdilla, mikä asettaa haasteita ohjelman riittävän nopealle uudistumiskyvylle. Tähän on kuitenkin ohjelmassa varauduttu. Ohjelman valmistelu- ja strategiatyö nojautuu perusteelliseen valmistelutyöhön ja mm. Sitran Cleantech-ohjelman kokemuksiin. Ohjelma on myös nostanut esille monia erilaisia kehittämisteemoja tai näkemyksiä, joita ei ole ennen tiedostettu. Cleantech-ohjelman taustalla vaikuttaa myös se, että kaikkiaan cleantech on ”nosteessa”: cleantech-alaa kohtaan on vahva kehittämistähto. Alalla onkin suuri potentiaali. Suomen haasteena cleantechin kehittämisessä on, että niin kauan kuin ei ole merkittävästi omaa cleantechiä soveltavaa teollisuutta, alan toimijoiden tulee suuntautua suoraan kansainvälisille markkinoille.

Erottavana tekijänä strategisten ohjelmien välillä on myös se, että MSO:ta toteutettiin TEM:ssä myös vuosina 2009–2011, ja HYVÄ on niin ikään jatkoa vuosina 2009–2011 toteutetulle TEM:n HYVÄ -strategiselle hankkeelle. Siten ohjelmallisessa kehittämisessä on jo päästy vauhtiin, eikä kaikkea tarvitse aloittaa alusta. Cleantech ja RTT ovat TEM:n strategisina ohjelmina/hankkeina uusia.

Kaiken kaikkiaan TEM:n strategisten ohjelmien tavoite-keino-päämäärä -kehikot ovat suurelta osin selkeitä ja ajateltu vaikutusdynamiikka looginen. Ohjelmalogiikan ymmärrys on selkeytynyt ja ohjelmat ovat tulleet dynaamisemmiksi verrattuna viime kauden TEM:n strategiaan hankkeisiin. RTT on poikkeuksena muihin strategiaan ohjelmiin verrattuna enemmän strateginen toimintatapa ja strategiaprosessi kuin selkeästi rajautuva ja hahmotettava ohjelma. Ohjelmallisuuden lisäarvo on ilmeinen: keskitetään fokusoidusti kehittämistoimia tärkeäksi koetuille kehittämisalueille. Kaikkiaan ohjelmien painopistealueita pidetään tärkeinä. Ohjelmat ovat proaktiivisia ja reaktiivisia, mikä on mahdollistanut ja mahdollistaa nopean reagoimisen esille nouseviin työ- ja elinkeinopoliittisiin haasteisiin ja toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Lisäksi strategiset ohjelmat on kirjattu hallitusohjelmaan ja jo siten perusteltuja valtiovallan tuettaviksi.

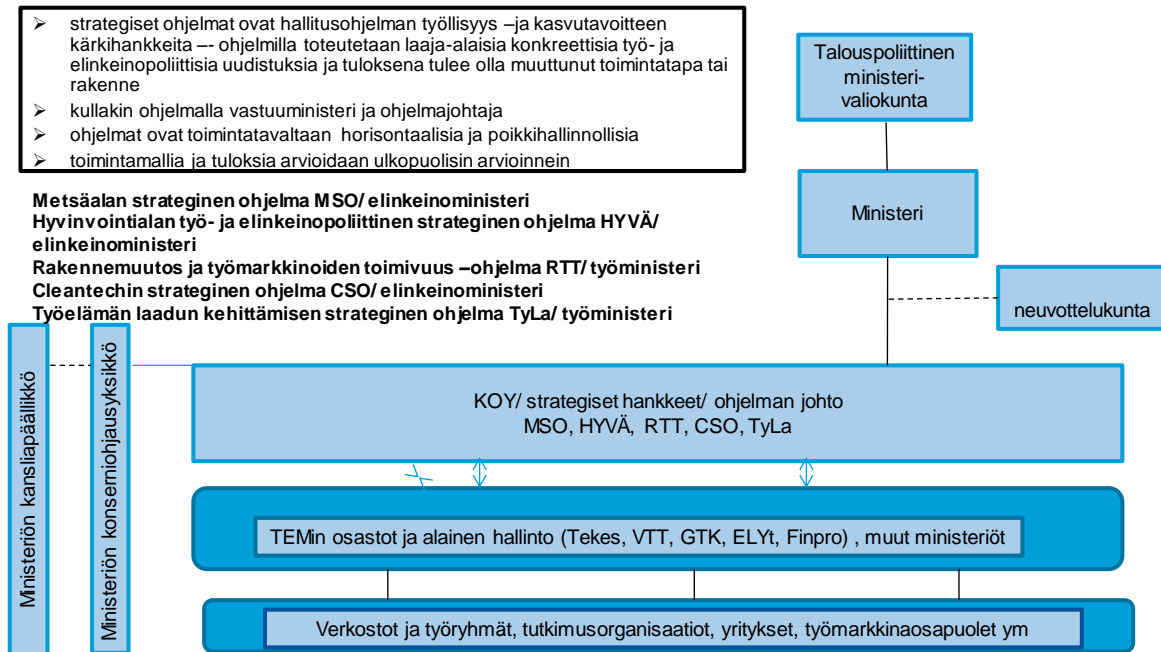
Ohjelman tavoitteenasettelut ja sisällöt ovat laajoja, jolloin on vaarana, että prioriteetit ja ohjelman kärjet hukkuvat. Tämän suhteen voisikin olla fokusoinnin varaa. On myös pidettävä huoli, että ohjelmissa säilyvät tietyntaiset raamit eikä niihin sisällytetä kaikkea mahdollista. Jatkossa olisi myös panostettava siihen, että ohjelmissa päästäisiin strategiatasolta konkretiaan. Ohjelman sisäisiin painopisteisiin ja niiden priorisointiin on sinällään vaikea ottaa kantaa: tämä riippuu katsantokannasta ja intresseistä.

3. Strategisten ohjelmien toteuttamistapa

3.1. Yleistä TEM:n strategisten ohjelmien toimintamallista

Työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamat strategiset ohjelmat ovat hallituksen kärkihankkeita, jotka toteuttavat työllisyyden ja talouskasvun edistämisen tavoitetta. Ohjelmien toimintamalli perustuu yhteistyöhön ja verkostoitumiseen. Yhteistyötä tehdään laajasti eri ministeriöiden ja hallintojen välillä, sekä erityisesti alan toimijoiden ja yritysten kanssa. Mukana ovat olennaisesti myös eri alojen asiantuntijatahot kuten tutkimuslaitokset sekä työmarkkinajärjestöt. Hallinnollisesti ohjelmat toimivat talouspoliittisen ministerivaliokunnan sekä työ- tai elinkeinoministerin alaisuudessa ja niiden ohjaus tapahtuu valtioneuvoston ja TEM:n strategia- ja ohjausprosessien kautta. Kaikilla ohjelmilla on tukenaan neuvottelukunta ja johtoryhmä. Strategisten ohjelmien hallinnollinen tuki on järjestetty TEM:n konserni-ohjausyksikön strategiset hankkeet -vastualueen kautta, jonka tehtävänä on strategisten ohjelmien koordinointi. Ohjelmien tavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti; ohjelmat raportoivat toteutumisestaan niiden johtoryhmille, TEMin johtoryhmille sekä valtioneuvoston kanslialle osana hallitusohjelman toteutumisen seurantaa.

TEMin strategiset ohjelmat: toimintamalli ja organisointi



Kuva 9. Strategisten ohjelmien toimintamalli ja organisointi syksyllä 2012.

TEM:n työjärjestyksen 17 pykälän mukaisesti strategisissa hankkeissa valmistellaan ja toteutetaan linjaorganisaatioiden ylittäviä merkittäviä ja konkreettisia työ- ja elinkeinopoliittisia uudistuksia. Strategiset hankkeet ja ohjelmat toteuttavat osaltaan konsernistrategiaa samalla uudistaen sitä. Strategisella hanketoiminnalla on kaksi perustehtävää: Käynnissä olevien ohjelmien tehokas ja vaikuttava toteuttaminen sekä uusien horisontaalisten ohjelmien systemaattinen ja laajapohjainen valmistelu. Strategisten hankkeiden ja ohjelmien kriteereitä ovat mm³:

- niiden taustalla on yhteiskunnallisesti merkittävä kehityskuva.
- ne tarvitsevat toteutuakseen useamman hallinnonalan poliittisen sitoutumisen
- ne koskevat useampaa substanssialinjaa TEM-konsernissa
- niillä on vahva kysyntä
- niille voidaan asettaa selvät tulostavoitteet ja niillä voidaan saavuttaa selkeä tulos ongelman vähentämiseksi/uuden lisäarvon luomiseksi
- erilliseen hankkeeseen voidaan sitoutua.

Strategisten ohjelmien toimintamallin lähtökohtana ovat olleet kokemukset vastaavan kaltaisesta toiminnasta menestyvissä konserneissa sekä corporate venture -toimintamallin mukainen

³ Miksi ja mitä strategisia hankkeita TEM/SET/Markku Wallin (8.10.2010)

toiminta. TEM:n strategisten hankkeiden kokemusten perusteella strategisten hankkeiden toimintamalli on luonut etuja hallinnon ”normaaliin” toimintaan verrattuna. Tavoitteita on voitu toteuttaa tehokkaasti, sillä byrokratia on ollut vähäistä ja hankkeiden toimeenpanossa on voitu keskittyä substanssiasioihin. Niiden toteutustapata on mahdollistanut normaaliin hallintoon verrattuna aiempaa joustavamman ja tehokkaamman toimintatavan, jolla on pystytty onnistuneesti rakentamaan uuden tyyppisiä toimintamalleja sekä luomaan edellytyksiä laajempien vaikutusten synnylle. Toisaalta hankkeiden onnistumisen edellytyksenä on ollut toimiva vertikaalinen ja horisontaalinen yhteistyö hallinnon sisällä sekä hallinnonrajat ylittäen. Onnistuminen näissä on edellyttänyt hankkeen toteutuksen integrointia ministeriön sisäisiin toteutusprosesseihin ja toimeenpanomekanismeihin, ulkoisten ja sisäisten verkostojen ja verkostokumppaneiden olemassaoloa sekä kykyä toimia ja johtaa verkostoja.

3.2. Ohjelmaprosessien toimivuus

Yleisesti onnistuneen ohjelman tunnuspiirteenä on, että ohjelman organisointi ja rakenteet, johtaminen ja ohjaus, asiakkuusprosessit sekä sisäiset ja ulkoiset yhteistyöprosessit tukevat sen toimeenpanoa⁴. TEM:n strategisten ohjelmien horisontaalisesta erityisluonteesta johtuen niiden onnistumisen kannalta erityisen kriittistä on se, miten hyvin ohjelmien sisäisten ja ulkoisten yhteistyöprosessien luomisessa ja hyödyntämisessä onnistutaan. Koska ohjelmilla ei ole hankerahoitusta toimenpiteiden toteuttamiseen, oleellista ohjelman toimeenpanon tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta on se, miten onnistuneesti ohjelmaresursseilla saadaan aktivoitua kehittämistoimintaa hallinnon sisäisten toteutusmekanismien sekä ulkoisten kehittäjäverkostojen kautta. Tämä asettaa erityishaasteita ohjelmien johtamiselle, koordinoitavuudelle sekä toimintatavoille.

Arvioinnin yhteydessä tehdyn sidosryhmäkyselyn perusteella strategisten ohjelmien toimintakonsepti on varsin toimiva. Ohjelmaprosessissa parhaiten onnistuneita osa-alueita ovat sidosryhmien arvioiden perusteella ohjelmien johtaminen ja koordinointi, ohjelmien organisointi ja rakenne sekä sidosryhmä- ja yhteistyöverkostojen toimivuus. Sen sijaan ohjelmallisten keinojen sekä ohjausmekanismien ei koeta toimivan yhtä hyvin. Huomion arvoista sidosryhmien näkemyksissä on se, että ohjelmien sidosryhmäyhteistyötä pidetään hieman ohjelmien sisäisiä yhteistyöprosesseja (mm. toimeenpanoon osallistuvien tahojen työnjako ja yhteistyö) onnistuneempina. Kokonaisuutena ohjelmien sisäistä tehokkuutta ja toimintakykyä ilmentävät prosessit arvioidaan hieman toimivammiksi kuin ulkoista vaikuttavuutta kuvaavat prosessit.

⁴ mm. Valtakari, Mikko, Mervi Rajahonka, Markku Tinnilä ja Anssi Kujala (2007). Teknologiaohjelmien strategiatyön ja johtamisen arviointi. Teknologiaohjelmaraportti 6/2007



Kuva 10. TEM:n strategisten ohjelmien ohjelmallisten prosessien arvioitu toimivuus (Kysely ohjelmien sidosryhmille 2012, n= 150)

Sekä kyselyt että haastattelut huomioiden vastaajatahoittain tarkasteltuna kokonaisuutena onnistuneimpana ohjelmien toteutusprosessia pitävät ohjelmien neuvottelukuntien jäsenet, jotka arvioivat erityisesti ohjelman johtamisen ja koordinoinnin, ohjelman resursoinnin sekä ohjelmallisten keinojen ja ohjausmekanismien toimivan muita vastaajia paremmin. Kokonaisuutena kriittisimpiä näkemyksissään ovat puolestaan ohjelmien muuhun yhteistyöverkostoon tai sidosryhmiin kuuluvat henkilöt. He tosin arvioivat sidosryhmäyhteistyön toimivuuden selvästi muita onnistuneemmaksi. Yleisesti näyttäisikin siltä, että mitä paremmin ohjelma ja sen toimintamuodot tunnetaan tai siinä ollaan osallisena, sitä paremmaksi niiden toimivuus arvioidaan.

Vastaajamäärien erosta sekä vastaajajoukon erityyppisyydestä (vrt. edellä) johtuen pidemmälle menevää vertailua tai johtopäätöksiä ohjelmien keskinäisestä paremmuudesta ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista tehdä. Sen sijaan seuraavassa on sidosryhmäkyselyihin ja sidosryhmähaastatteluihin perustuen arvioitu lyhyesti ohjelmakohtaisesti kunkin ohjelman toteutustavan toimivuutta.

MSO

Metsä-ohjelma on laaja-alainen ohjelmakokonaisuus ja sen toteuttamistapaa pidetään ohjelman laajuudesta huolimatta selkeänä ja ohjelmallisia prosesseja toimivana. Sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen perusteella sekä sisäiset että ulkoisten prosessit toimivat ohjelmassa hyvin. Ohjelmalla on takanaan vahva poliittinen ja ministeriön virkamiesjohdon tuki ja yhteistyö TEM:n osastojen kanssa on toiminut hyvin. Myös sidosryhmät ja asiakastahot on kytketty onnistuneesti ohjelman toteutukseen. Suhteellisesti heikoiten ohjelmassa ovat sidosryhmien näkemysten mukaan toimineet ohjelmalliset keinot ja ohjausmekanismit. Näiden kautta luodaan edellytyksiä laajempien vaikutusten synnylle, joten tässä suhteessa ohjelman toimeenpanon haasteet liittyvät ohjausvaikutusten vahvistamiseen sekä laajojen tavoitteiden käytäntöön viemiseen.

Ohjelman hyvänä käytäntönä voi pitää tukiryhmyöskentelyä, jonka kautta sidosryhmät on ylin johto mukaan luettuna saatu sitoutettua mukaan ohjelmaan. Toinen hyvä ohjelman toimeenpanoa systematisoiva ohjelmallinen käytäntö MSO:ssa on ollut tavoitteiden edistymistä kuvaavien mittareiden määrittely. Niiden avulla on voitu varmistaa, että ohjelmassa liikutaan päämäärien saavuttamisen kannalta oikeaan suuntaan.

MSO:n toteutustapa on toimiva, mutta ohjelmaa pieneltä osin kritisoidaan siitä, että se ei ole elinkaarensa aikana riittävästi uudistunut tai etsinyt uusia toimintamalleja asioiden ratkaisemiseksi. Ohjelmalta toivottiinkin, että sen fokusta voisi jatkossa suunnata nopeampiin toimenpiteisiin sekä rohkeampiin toteutusratkaisuihin. Tärkeäksi koettiin myös se, että ohjelman tulokset saadaan juurrutettua vahvemmin käytäntöön. MSO:n tavoitteet on vuoden 2012 lopulla konkretisoitu toimenpidetasoiseksi ohjelmaksi (MSO:n painopistealueet 2013–2014). Jatkossa onkin huolehdittava siitä, että poliittinen johto ja elinkeinoelämä saadaan sitoutetuksi toimenpiteiden läpiviemiseen. Ohjelmallisia panostuksia tulisi suunnata edelleen viestintään sekä kansainvälisten yhteistyörakenteiden vahvistamiseen.

MSO:n hyviä ohjelmallisia käytäntöjä ja toimintatapoja

- MSO:n tukiryhmyöskentely, jonka avulla sidosryhmät on saatu ylin johto mukaan luettuna sitoutettua mukaan ohjelmaan.
- Ohjelman välitavoitteiden määrittäminen ja tavoitteiden saavuttamisen seuranta, mikä helpottaa ohjausvaikutusten seuraamista

HYVÄ

Sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen perusteella HYVÄ-ohjelman vahvuuksia ovat ohjelman organisointi ja rakenne, ohjelman johtaminen ja koordinointi sekä ohjelmalliset toimintatavat ja –mallit. Tämä lienee myös syy siihen, että ohjelman resursointi arvellaan toimivammaksi kuin, TEM:n strategisissa ohjelmissa keskimäärin, vaikka ohjelman toimintakenttä on laaja ja haasteet moniulotteisia. Sen sijaan yhtä hyväksi ei arvioida ohjelman sisäisten ja ulkoisten yhteistyöprosessien toimivuutta. Taustalla ovat selvästi eri vastaajatahojen erityyppiset näkemykset SOTE-palvelujen järjestämistavoista. Yli päänsä sidosryhmien arvioihin ja näkemyksiin näyttää heijastuvan palvelumarkkinoiden kehittymättömyydestä johtuva toimijakentän haasteellisuus sekä poliittisen näkemyksen ja tahtotilan epäselkeys SOTE-

palvelujen järjestämisestä. Tällaisessa tilanteessa selkeän työnjaon ja toimivan yhteistyön löytäminen eri toimijoiden kesken on vaikeaa – HYVÄ on kuitenkin onnistunut tässä varsin hyvin.

Yleisesti ottaen HYVÄ-ohjelman toteuttamistapaa pidetäänkin selkeänä ja sen toimintamallia loogisena. Ohjelma perustuu vankkaan ohjelman tuottamaan tietopohjaan toimialan tilanteesta, joten sen toimintatapaa voikin pitää lähtökohtaisesti evidenssi-perusteisena. Muita hyviä käytäntöjä ohjelmassa ovat olleet näkyvä ja osuva viestintä (mm. Hyvää yrittäjyydestä 2012 – kampanja) sekä elinkeinoministerin johdolla toimiva hallintoa ja eri toimijatahoja yhteenkokoava HYVÄ-neuvottelukuntatyö. Erityisen hyvänä ohjelmassa ja sen neuvottelukuntatyössä pidettiin sitä, että sen kautta eri ministeriöiden virkamiehet on saatu keskinäiseen vuoropuheluun sekä saatu nostettua uusia näkökulmia (mm. hyvinvointialan yrittäjyyden kehittäminen) keskusteluun.

HYVÄ-ohjelman toteutustavan onnistumiseen ei liity isompia riskitekijöitä. Tietynä ohjelman vaikuttavuuden haasteena voi kuitenkin pitää ohjelman toiminta-alueen ja kehittämishaasteiden laajuutta, poliittista ilmastoa SOTE-palvelujen tuottamisen suhteen (mm. kuntien ja yritysten epäselvät roolit palvelujen tuottajina) ja sitä, miten tavoitteita kulloisessakin poliittisessa ilmastossa voidaan ja on tarkoituksenmukaista viedä eteenpäin. Etenkin verkostoyhteistyö on tällaisessa tilanteessa haastavaa, minkä vuoksi sidosryhmä- ja asiakasyhteistyöhön (etenkin alueilla) sekä uusien toimijoiden mukaan saantiin on syytä panostaa ohjelmassa jatkossakin. HYVÄ:n tulosten ja hyvin käytäntöjen levittämiseksi ja juurruttamiseksi viestinnän painopistettä voisi jatkossa suunnata enemmän kehitettyihin hyviin käytäntöihin ja toimintamalleihin.

Hyviä ohjelmallisia käytäntöjä ja toimintatapoja

- Tehokas ja selkeä viestintä
- Ohjelman toteuttamistavan ja prosessin selkeys
- Evidence based-pohjainen toimintatapa
- Kentälle jalkautuminen ja kentän aktivointi (mm. toimijoiden tapaaminen, koulutukset, seminaarit)
- Hallintoa ja eri toimijatahoja yhteenkokoava HYVÄ-neuvottelukunta

Cleantech

Sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen perusteella Cleantech-ohjelman toteutustapa ja ohjelmalliset prosessit toimivat kokonaisuutena onnistuneesti. Kyselyn hyvin suppean vastaajajoukon (4 vastaajaa) perusteella ei ohjelman toimintaprosesseista voi tehdä kovin pitkälle vietyjä johtopäätöksiä, vaikkakin vastaajien ja haastateltujen näkemykset ovat varsin yhdensuuntaisia ja hajonta vastusten välillä vähäinen. Sidosryhmähaastattelujen perusteella ohjelman toteutustavan onnistuneisuutta ovat edistäneet mm. ohjelman perusteellinen valmistelutyö (taustoitukset, selvitykset, uudet ideat), cleantech-alueen koettu tärkeä strateginen merkitys ja tunnistettu koordinoinnin tarve, ohjelman saama vahva valtioneuvoston ja TEM:n tuki sekä uusien ajatusten aktiivinen toteuttaminen ja toteutuksen riipeys. Ohjelma on myös saanut varsin nopean ja dynaamisen lähdön konkreettiseen toimintaan, mikä on vahvistanut eri osapuolten sitoutumista ohjelmaan. Hyvinä ohjelmallisina toimintatapoina Cleantech-ohjelmassa pidetään lupausprosessia sekä aiemmin hajallaan olleita alan eri toimijoita yhdistänyttä tiekarttatyötä.

Ohjelman toteutukseen liittyviksi haasteiksi tunnistettiin ohjelman viestintä ja tiedonvälitys, johon kaivattaisiin vielä vahvempaa panostusta. Vahvempi näkyvyys vahvistaisi ohjelman horisontaalisia liittymäpintoja ja lisäisi näkyvyyttä myös TEM:n sisällä. Tämä on erityisen tärkeää alkuvaiheessa olevalle ohjelmalle sanoman perillemenon ja ohjelmaan sitouttamisen näkökulmasta. Cleantech –ohjelma on saanut vahvan oikeutuksen toiminnalleen. Jatkossa sen on pystyttävä lunastamaan sille asetetut odotukset, mikä edellyttää myös ohjelman toteutustavan uudistamista sen elinkaaren mukaisesti. Haasteeksi siinä koetaan alaa sitovien yhteistoimintamallien kehittäminen ja ylläpitäminen, tekemisen jatkuva konkretisoiminen ja jatkoprosessointi, tulosten eteenpäinvieminen ja jalkauttaminen käytäntöön sekä ohjelman kokonaiskuvan kirkaana pitäminen ja jatkuva kommunikointi ulospäin. Mahdolliseksi pullonkaulaksi voi muodostua laajan sidosryhmän pitäminen mukana nopeassa tahdissa ja halutussa aikataulussa.

Cleantech-ohjelman hyviä ohjelmallisia käytäntöjä ja toimintatapoja

- Lupausprosessi, jossa eri hallinnon alat ja keskeisimmät julkiset ja yksityiset toimijat antavat lupauksen toimenpiteistään ja roolistaan cleantechin edistämiseksi
- Alan eri toimijoita yhdistänyt tiekarttatyö

RTT

Sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen perusteella näyttää vahvasti siltä, että RTT-ohjelma vielä etsii toimintamuotoaan. Sen ohjelmalliset toimintamuodot arvioidaan jonkin verran muita ohjelmia heikommin toimiviksi. Tämä koskee erityisesti ohjelman organisointia ja rakennetta sekä ohjelman johtamista ja koordinoitua. Selkeänä syynä tähän voi pitää RTT:n muista ohjelmista poikkeavaa luonnetta pikemminkin poikkihallinnollisena kolmikantaisena strategiaproseessina tai toimintatapana, kuin selkeästi jäsenyvä ja rajautuvana asioita toimeenpanevana ohjelmana.

RTT on sisällöllisesti laaja-alainen ja käsitteellinen ja sen toteutustapa nähdään vaikeasti jäsenyvä. Se liikkuu työpolitiikan kentässä yleisellä tasolla kooten ja yhdistäen teemoja keskenään. Tässä suhteessa se saatetaan kokea liian ylätasoina toimintana, jonka toteutustapa ja yhteys alaspäin paikallistasolle on järjestelmässä vaikeasti hahmotettava. Etenkin kun yhteistyötä tehdään ohjelman osatavoitteiden alla teemoittaisissa verkostoissa muutenkin, ei pelkästään RTT:n alla. Samoin ohjelman konkreettista toimeenpanoa ja erillisvaikutuksia on vaikea hahmottaa kun se on toistaiseksi kiinnittynyt varsin ohuesti esimerkiksi uudistuneeseen TE-palvelujärjestelmään. Toisaalta RTT:n toimintatavan hyvänä puolena pidetään sitä, että sillä on onnistuttu yhdistämään asiat ja toiminta uudella tavalla ylätasolla, nostamaan asiat keskiöön ja myös sitouttamaan johto mukaan toimintaan. Ministerin aktiivinen rooli on ollut tärkeä kulmakivi ohjelmalle. Ohjelman korkean tason neuvottelukuntatyötä pidetäänkin toimivana ja onnistuneena, mutta muiden työ- yms. ryhmien kytkeminen, yhteys ja työnjako ohjelmaan ovat jääneet strukturoimattomiksi.

Ohjelman tehokasta toimeenpanoa ja toiminnan jalkauttamista käytännön tasolle arvioidaan heikentävän juuri tavoitteiden ja ylätasoin työn irrallisuus toimeenpanevista tahoista sekä toimeenpanevien tahojen keskinäisen työnjaon epäselvyys, joka tosin voi johtua tiedonkulun ongelmista. RTT:n sanoma on jäänyt osin kiteytymättä, minkä vuoksi ohjelman viestintää ja näkyvyyttä olisi toivottu paremmaksi. Ohjelman keskeisinä haasteina voikin pitää yhteisestä

tahtotilasta käytäntöön pääsyä. Tämä edellyttää poikkihallinnollisen toimintatavan vahvistamista operatiivisella tasolla sekä toiminnan ulottamista paikalliselle tasolle työpaikkoihin asti. Keskinäistä vuoropuhelua on tässä suhteessa lisättävä TEM:n eri osastojen suuntaan. On myös varmistettava että ohjelma sekä sisällöllisesti että toimintatavallisesti on tarpeeksi joustava ottamaan huomioon talouden suhdanteet. TEM:n jatkuva uudistuminen on myös aiheuttanut ”muutosähkyn”, joka yhdistettynä resurssipulaan hankaloittaa uudentyyppisen ajattelun ja toimintatapojen läpimenoa hallinnossa.

RTT:n hyviä ohjelmallisia käytäntöjä

- Laaja osallistaminen
- Neuvottelukuntatyö, jolla on onnistuttu sitouttamaan poliittinen johto toimintaan

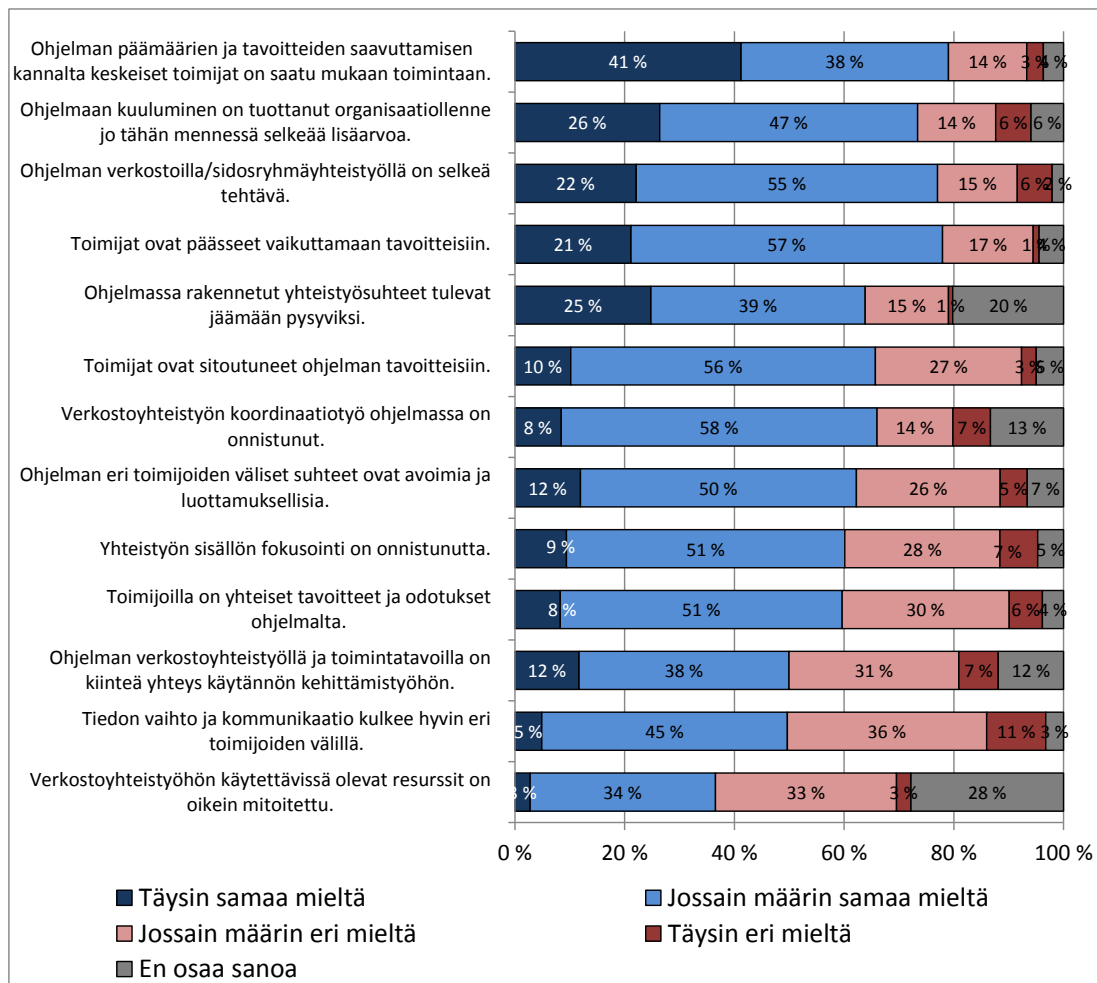
3.3. Horisontaalisen toiminnan onnistuneisuus

Strategiset ohjelmat ovat keskeinen osa TEM:n horisontaalista organisaatiota. Strategisten ohjelmien horisontaaliseen toimintatapaan liittyy useita, pääosin hallinnon rakenteista nousevia, haasteita. Horisontaalisen toiminnan yleinen haaste ohjelmissa on saada TEM-konsernin osastot ja yksiköt, eri hallinnonalat sekä sidosryhmät mukaan ohjelmaan. Tämä on strategisten ohjelmien onnistumisen edellytys, sillä ohjelmien omat toteutusresurssit ovat vähäiset. Strategisten ohjelmien osalta kokonaisvaltaista poikkihallinnollista yhteistyötä hankaloittavina yleisinä tekijöinä voi pitää TEM:n strategisten hankkeiden kokemusten perusteella ministeriön yhteisen kehittämisrakenteen toimimattomuutta sekä osasto- ja hallinnonalan rajat ylittävään yhteistyöhön kannustavien insentiivien puuttumista.

Sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen perustella ohjelmien verkostoyhteistyö on kuitenkin ollut varsin toimivaa. Yhteistyö on perustunut vahvasti yhteisiin intresseihin ja hyötyihin, yhteisyyteen ja keskinäiseen luottamukseen sekä yhteisiin pelisääntöihin sitoutumiseen. Erityisesti ohjelmien yhteistyöverkostojen rakenne ja toimijoiden yhteiset intressit koetaan verkostotoiminnan vahvuuksiksi. Kyselyyn vastaajien näkemysten perusteella ohjelmiin on saatu mukaan tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeiset toimijat (samaa mieltä olevien vastaajien osuus 79 %). Verkostoyhteistyöllä koetaan myös olevan selkeä tehtävä (77 %), johon toimijat ovat päässeet vaikuttamaan (78 %). Huomionarvoista on että kolme neljästä vastaajasta kokee, että ohjelmaan kuuluminen on tuottanut omalle organisaatiolle jo tähän mennessä selkeää lisäarvoa ja kaksi kolmesta vastaajasta arvioi, että ohjelmissa rakennetut yhteistyöverkostot tulevat jäämään pysyviksi. Tämä osaltaan indikoi ohjelmien laajemmasta yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja viittaa myös siihen, että ohjelmien toimintatavat ovat, ainakin jollain tasolla, juurtumassa pysyvämmiksi toimintamuodoiksi.

Myös ohjelmien verkostoyhteistyön toimintamuotoja voi pitää onnistuneina sillä verkostoyhteistyön koordinoitavuutta pidetään pääsääntöisesti onnistuneena (66 %) ja yhteistyön sisällön fokusointia onnistuneena (60 %). Sen sijaan verkostoyhteistyöhön käytettävien resurssien mitoittamiseen, tiedonvaihtoon ja kommunikointiin verkostossa sekä toimintatapojen yhteydestä käytännön kehittämistyöhön ei olla yhtä tyytyväisiä. Tässä suhteessa strategisten ohjelmien verkostoyhteistyössä tulisikin panostaa jatkossa vahvemmin tiedonvaihtoon ja

kommunikointiin sekä suunnata verkostotoiminnan fokusta vahvemmin konkreettiseen kehittämistyöhön.



Kuva 11. Ohjelman verkostoyhteistyötä koskevia väittämiä

Vastaajatahoittain tarkasteltuna kokonaisuutena onnistuneimpana verkostoyhteistyötä ohjelmissa pitävät ohjelmien neuvottelukuntien jäsenet, jotka näkevät erityisesti ohjelmien tavoitteiden asettelun sekä yhteistyön fokusoinnin ja toimintatavat muita onnistuneimmiksi. He myös arvioivat ohjelmaan kuulumisen tuottaneen omille organisaatioilleen jonkin verran muita enemmän lisäarvoa. Kokonaisuutena muita hieman kriittisempiä yhteistyön onnistumiseen ovat ohjelmien yhdyshenkilöverkoston jäsenet, jotka kokevat mm. yhteistyön tavoitteiden selkeyden sekä ohjelmaan kuulumisen lisäarvon muita vähäisemmäksi.

Ohjelmakohtaisesti tarkasteltuna näkemykset verkostoyhteistyön onnistuneisuudesta vaihtelevat jonkin verran. Vastaajamäärien erosta sekä vastaajajoukon erityyppisyydestä johtuen pidemmälle menevää keskinäistä vertailua ohjelmien verkostotoiminnasta ei tässä yhteydessä ole tämän vuoksi tarkoituksenmukaista tehdä. Ohjelmien ja vastaajajoukon erilaisuudesta huolimatta muutamia huomioita ohjelmakohtaisista näkemyksistä on kuitenkin syytä nostaa esiin.

MSO:n verkostoyhteistyötä voi pitää kaikilla osa-alueilla varsin onnistuneena. Ohjelmassa on onnistuttu kytkemään toimijakenttä hyvin ohjelmaan mukaan. Sitoutumista ohjelmaan on edesauttanut se, että toimijat tuntevat päässeensä vaikuttamaan tavoitteisiin ja toiminnan sisältöön. MSO:ssa myös yhteistyön sisällön fokusointi ja verkostoyhteistyön tehtävät ovat onnistuneesti määritetty ja verkostoyhteistyön koordinoitavuus on ollut onnistunutta, mikä on vaikuttanut verkostoyhteistyön koettuun lisäarvoon ja yhteistyön pysyvyyteen. Toisaalta ohjelmaa ja sidosryhmäyhteistyötä on kritisoitu siitä, että toimijoiden kesken pitäisi löytää vielä enemmän win-win-win suhteita, erityisesti koskien konkreettista käytännön yhteistyötä. Tämä tosin liittyy pitkälti eri organisaatioiden omaan kyvykkyyteen hyödyntää verkostoja. Horisontaalisen toiminnan uhkaksi saattaa kuitenkin muodostua innostuksen puute, mikäli toiminnan sisältö ei uudistu ja sille saada enemmän konkreettisia sisältöjä. Etenkin, kun toimijat ovat pääsääntöisesti muutenkin keskenään yhteistyössä. Yhtenä mahdollisuutena haastatteluissa nousi esiin ohjelman verkostojen laajentaminen myös kansainväliselle tasolle.

Verkostoyhteistyötä HYVÄ:ssä leimaa toimijakentän laajuus ja heterogeenisuus, toimijoiden monilukuisuus sekä eri toimijoiden erityyppiset näkemykset palvelujärjestelmästä ja painotukset sote-palveluiden järjestämistavoista. Tämä näkyy mm. sidosryhmäkyselyssä vastausten suurena hajontana sekä ristiriitaisina näkemyksinä yhteistyön ja verkoston toimintatapojen onnistuneisuudesta. Valtaosa vastaajista kuitenkin näkee HYVÄ:n verkostotoiminnan onnistuneena. Erityisen hyvin ohjelma on onnistunut tiedon vaihdon ja kommunikoinnin edistämisessä. Avointen vastausten ja sidosryhmähaastattelujen perusteella erityisesti ohjelman tiedottamisessa ja kontaktoinnissa käytännön toimintakenttään on toimittu aktiivisesti ja niissä on onnistuttu hyvin. Samoin ohjelman järjestämät valtakunnalliset seminaarit ja verkostotapahtumat saavat kiitosta. Näyttää kuitenkin siltä, että HYVÄ-toiminta on omaksuttu eri alueilla eri tavoin. Samoin toimijoiden kyvykkyys⁵ hyödyntää HYVÄ:n verkostotoimintaa näyttää vaihtelevan suuresti alueittain ja toimijoittain. Keskeisenä tämän hetken haasteena sidosryhmien näkökulmasta pidetään sitä, miten yhteistyön tulokset jalkautetaan jatkossa pysyviksi konkreettisiksi toimenpiteiksi ja miten verkostoyhteistyökäytännöt saadaan juurrutettua pysyviksi käytännöiksi.

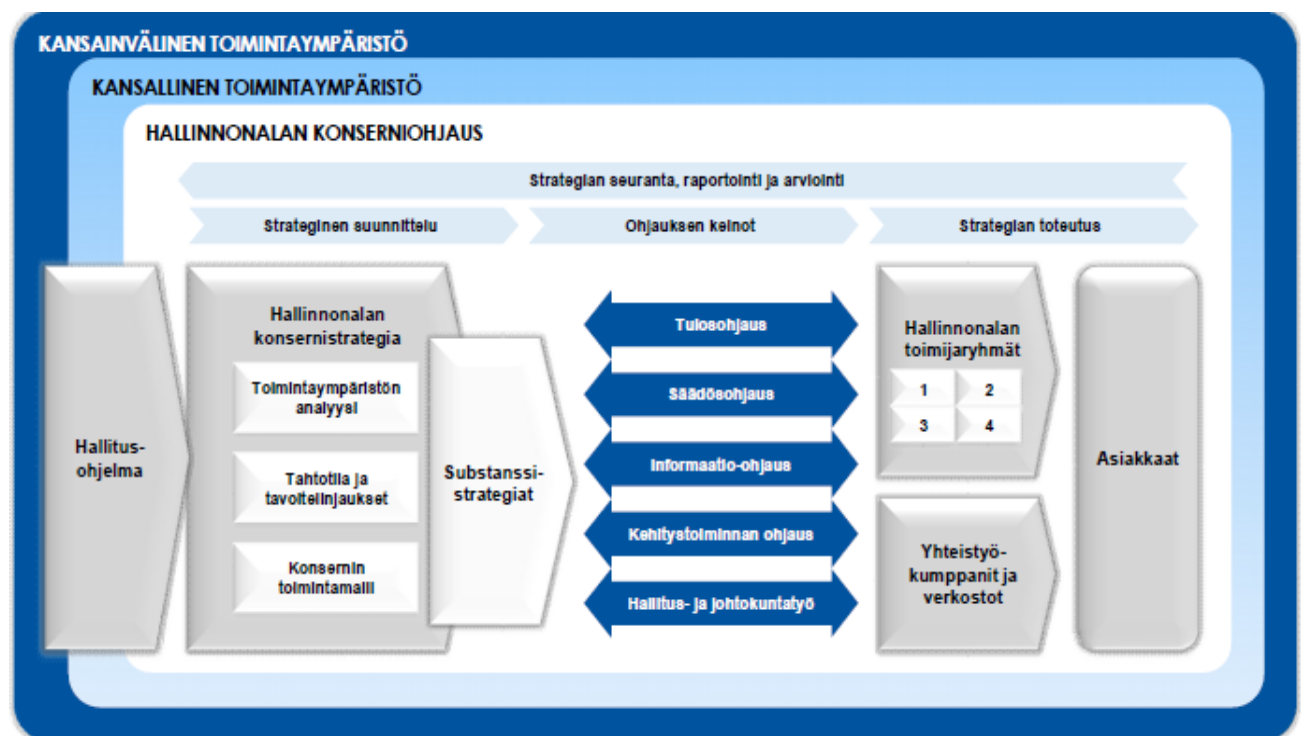
Cleantech-ohjelma on ollut käynnissä vasta vajaan vuoden, mutta sen verkostotoiminnan onnistuneisuus on kauttaaltaan arvioitu hyväksi. Vaikka kyselyyn vastaajien määrä Cleantechin osalta on ollut suppea, niin yhdessä sidosryhmähaastattelujen kautta saadun tiedon kanssa onnistuneen toimintatavan lisäksi Cleantech-ohjelmalle ja aihealueen verkostoyhteistyölle on ollut selkeä tilaus. Verkostoyhteistyön merkitystä edelleen lisää se, että alalla tuntuu vallitsevan vahva yhteinen kehitysnäkemys ja alan toimijakentästä on aiemmin puuttunut yhteenkokoava koordinoiva taho ministeriötasolla. Osaltaan Cleantech-ohjelman verkostoyhteistyön käyntiinlähtöä on edesauttanut se, että ohjelman toimijaverkostot ovat ainakin osittain olleet valmiina (mm. Cleantech-klusteri, Cleantech Finland) jo ennen ohjelman käynnistämistä. Sidosryhmien näkemysten mukaan yhteistyön sisältöä tulisi kuitenkin vielä selkeyttää sekä vahvistaa viestintää alan toimijoista ja ohjelman tekemisistä. Myös TEM:n ohjaavaa roolia synergian luomisessa ja päällekkäisyyksien karsimisessa pidettiin tärkeänä vahvistaa.

⁵ Organisaatioiden kyvykkyys toimia verkostossa muodostuu verkostotutkimusten perusteella ainakin neljästä eri tekijästä, jotka ovat organisaation resurssit, osaaminen ja tieto, toimintatavat sekä suorituskäytännöt.

RTT:n verkostotoimintaa leimaa kaksijakoisuus. Eri toimijat on saatu lähtökohtaisesti hyvin mukaan toimintaan ja yhteisten tavoitteiden rakentamiseen, mutta verkostotoiminnan koordinoiminen ja tiedonvaihdon vähäinen resursointi näyttää heikentävän verkoston toimintakykyä ja toimijoiden sitoutumista yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen. Myös eri toimijoiden roolit ja työnjako yhteistoiminnassa koetaan epäselväksi. Sidosryhmähaastattelujen perusteella tahtotilasta pitäisi päästä paremmin käytännön toimiin sekä selventää sitä, miten ja millaisin työjaoiin käytännön työhön päästään. Ohjelmassa tarvittaisiinkin tavoitteiden operationalisointia, vahvempaa vuoropuhelua eri toimijoiden kanssa, toteuttajaorganisaatioiden vahvempaa kytkemistä ohjelmaan sekä lisäpanostuksia verkostotoiminnan koordinointiin ja viestintään.

3.4. Ohjausmekanismien toimivuus

Ministeriö yhdessä hallinnonalan toimijoiden kanssa muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, joka osaltaan vastaa hallitusohjelman toteuttamisesta sekä suomalaisen työ- ja elinkeinoelämän kilpailukyvyyn kehittämisestä globaalissa taloudessa. TEM:n hallinnonalan konserniohjaus perustuu ministeriön ja hallinnonalan toimijoiden väliseen vuorovaikutteisuuteen sekä yhteistyöhön. Se on tavoitteellinen johtamiskokonaisuus, joka koostuu hallitusohjelmaa toimeenpanevasta strategisesta suunnittelusta, strategian toteutuksesta sekä näitä yhdistävistä konserniohjauksen keinoista. Formaalisia konserniohjauksen keinoja ovat: tulosohtaus, säädosohjaus, informaatio-ohjaus, kehitystoiminnan ohjaus sekä hallitus- ja johtoryhmätyö.



Kuva 12. TEM-konserniohjauksen kokonaisuus vuonna 2012.

Hallinnollisesti TEM:n strategiset ohjelmat toimivat talouspoliittisen ministerivaliokunnan sekä työ- tai elinkeinoministerin alaisuudessa ja niiden formaali ohjaus tapahtuu valtioneuvoston ja TEM:n strategia- ja ohjausprosessien kautta. Hallinnollinen tuki ohjelmille on järjestetty TEM:n konserni-ohjausyksikön strategiset hankkeet -vastuualueen kautta. Tämän lisäksi ohjelmien neuvottelukunnilla sekä johtoryhmillä on ohjauksellinen rooli suhteessa ohjelmiin.

Valtioneuvoston ja TEM:n strategia- ja ohjausprosessit

Tämän arviointityön tulosten perusteella valtioneuvoston ja TEM:n strategia- ohjausprosessit eivät tue riittävästi ohjelmien toteutusta ja horisontaalista toimintaa käytännön toiminnan tasolla. Vaikka strategisten ohjelmien lähtökohta on hallitusohjelmassa ja ministeriön strategiassa, ei strategisten ohjelmien liittymäpinta ministeriön toimeenpanomekanismeihin ole vahva. Ohjelmien asema valtioneuvostossa ja TEM:ssä pikemminkin antaa ohjelmille ”selkänojan”, eli tietyn statuksen, arvovallan ja oikeutuksen toimia horisontaalisesti TEM:n organisaatiossa. Tässä tärkeä merkitys on ohjelmien ministerivetoisuudella sekä ohjelmien suoralla strategisella kytkennällä hallitusohjelmaan. Oleellista on myös ministeriön ylimmän virkamiesjohdon ja poliittisen johdon tuki, mikä antaa ohjelmille ministeriön sisällä virallista ja epävirallista neuvotteluvoimaa sekä ministeriöstatuksen toimia ministeriön ulkopuolelle muiden ministeriöiden ja sidosryhmien suuntaan. Ohjelmien statuksella ja johdon tuella on selkeä ohjaava vaikutus strategisten ohjelmien horisontaalisen toiminnan onnistumiselle.

Ohjelmien neuvottelukunnat sekä johtoryhmät

Ohjelmien neuvottelukuntien sekä johtoryhmien toiminta on ollut ohjelmien toteutuksen kannalta monella tavalla arvokasta, mutta niiden suora toimintaa ohjaava vaikutus on vähäinen tai vaikutus on ollut väliillinen. Neuvottelukunnat ja johtoryhmät ovat tarjonneet ohjelmien toteutuksen tueksi asiantuntemusta, kehittämisenäkemyksiä sekä jossain määrin sparrausta, mutta niiden keskeisin merkitys on siinä, että niiden kautta on luotu laajasti verkostoyhteyksiä sekä saatu eri osapuolet sitoutettua mukaan ohjelmiin. Ohjelmien neuvottelukuntien sekä johtoryhmätyön merkitys ja lisäarvo syntyy pikemminkin yhteisen kehittämisenäköyksen ja tahdon, eri toimijaosapuolien sitouttamisen sekä tiedon välittymisen kautta ohjelmasta toimijakentälle, kuin neuvottelukunta- tai johtoryhmätyön suoran ohjauksen kautta. Neuvottelukunta- tai johtoryhmätyön onnistumisen kannalta tärkeässä roolissa ovat ministerit/kansliapäälliköt, joiden arvovalta luo uskottavuutta ja statusta sidosryhmäyhteistyölle.

KOY:n ja strategiset hankkeet - vastuualueen tuki

KOY:n strategiset hankkeet –vastuualue toimii hanketoiminnan johtona ja hallinnollisena tukena strategisille ohjelmille. Se luo edellytyksiä ohjelmien arkityölle, ja on mahdollistanut sen, että ohjelmissa on voitu keskittyä ohjelmien toteutuksen kannalta keskeisiin substanssiasioihin. Toimintatapa ja vähäinen hallinnollinen taakka on myös mahdollistanut ohjelmien toimeenpanossa joustavan reagoinnin mahdollisiin muuttuneisiin tilanteisiin. Osaltaan strategiset hankkeet -toimintatavan ja hankkeiden koordinoinnin onnistuneisuudesta kertoo se, että TEM:ssä

toteutetun työtyytyväisyyskyselyn⁶ perusteella henkilöstön työtyytyväisyys Strategisten hankkeiden koordinointi -toiminnossa on TEM:ssä erittäin korkealla tasolla. Erityisen tyytyväisiä ollaan työilmapiiiriin, oman työn arvostukseen sekä työmotivaatioon vaikuttaviin tekijöihin. Aivan yhtä tyytyväisiä ei olla sisäiseen tiedonkulkuun, viestintään ja kehittymisen tukeen.

KOY:n ja strategiset hankkeet –koordinaation hallinnollinen johtaminen ja tuki strategisille ohjelmille voisikin olla nykyistä systemaattisempaa hanketoiminnan johtamisessa, hallinnollisten rutiinien tukemisessa (esim. julkisten hankintojen prosessit), sisäisen tiedon kulussa ja viestinnässä, sekä ohjelmien näkyväksi tekemisessä ja edunvalvonnassa suhteessa esimerkiksi ministeriön johtoryhmään. Etäisyys ohjelmista KOY:n/strategisten hankkeiden koordinaatioon ja käytännön tukeen on kasvanut – osaltaan tämän katsotaan johtuneen uusista tilaratkaisuista. Tämän vuoksi tarvittaisiin nykyistä tiiviimpää hanketoiminnan johtamista sekä keskinäistä kanssakäymistä KOY:n, strategisten hankkeiden koordinoiminnin ja ohjelmien kesken. Tällä voitaisiin estää mm. mahdollinen päällekkäisen työn tekeminen ohjelmissa sekä synnyttää synergiaetuja luovia työkäytäntöjä ohjelmien välille.

4. Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

4.1. Johtopäätökset

Aiempiin TEM:n strategiaan hankkeisiin nähden nykyisten ohjelmien painopiste- ja toimintalogiikka on selkeytynyt. Ohjelmien tavoitteenasettelu on ollut osuva, tavoitteiden ja niitä tukevat keinojen yhteys selkeä (tavoitteet on operationalisoitu selkeästi toimenpiteiksi) sekä ohjelmien ajateltu vaikutusdynamiiikka looginen. Ohjelma-alueet on määritetty onnistuneesti ja ne edustavat kilpailukyvyyn keihäänkärkialueita. Ohjelmallisuus myös synnyttää kaikissa ohjelmissa ohjelmallista lisäarvoa nostamalla esiin yhteiskunnallisesti tärkeitä kehittämisalueita sekä kokoamalla ja keskittämällä kehittämistoimia fokusoidusti niihin. RTT-ohjelma on tässä suhteessa poikkeus, sillä lähtökohdiltaan se on enemmän poikkihallinnollinen kolmikantainen strategiaprosessi, kuin selkeästi hahmotettava strategiaa toimeenpaneva kehittämisohjelma. RTT-ohjelma eroaa muista ohjelmista myös siinä, että sen hankehenkilöstöllä on muitakin vastuualueita kuin RTT-ohjelma.

Ohjelmien horisontaaliseen toimintatapaan liittyy edelleenkin haasteista. Tästä huolimatta ohjelmien rooli ja merkitys eri osapuolien toimintaa integroivana toimintakonseptina on TEM:n hallinnonalalla vahvistunut. Ohjelmia ei koeta vain yksittäisten ylhäältäpäin määritettyjen tavoitteiden toteutusmuotoina, kuten aiemmin TEM:n strategisia hankkeita, vaan strategiset ohjelmat -toimintamalli on vertikaalisesti kaksisuuntaistunut toteuttaen aiempaa paremmin myös ministeriön eri yksiköiden intressejä. Ohjelmien toimeenpanon haasteina on edelleen toiminnan oikeutuksen osoittaminen, mutta ohjelmiin liittyvä keskustelu on siirtynyt toimintamallin toimivuudesta enemmän ohjelmien sisällöllisiin kysymyksiin, toimintatapojen uudistamiseen sekä operatiivisten kärkein hakemiseen.

⁶ VMBaro, 20.9. – 8.10.2012

Strategisten ohjelmien merkitys työllisyyden ja talouskasvun edistämisen keinoina on kasvanut. Ohjelmien etuja ovat mm. nopeus, joustavuus, ketteryys ja itseään korjaavuus, minkä vuoksi toimintamallilla pystytään viemään läpi asioita nopeasti ja joustavasti. Yleisesti resurssien vähetessä hallinnossa on ohjelmissa huolehdittava siitä, että toimintamallin edut säilytetään, eikä strategisten ohjelmien fokusta laajenneta liikaa tai ohjelmille sysätä TEM:n eri yksiköiden vastuulla olevia asioita. Tällöin uhkana on, että ohjelmallisuuden ja toimintatavan lisäarvo häviää. TEM:n strategisista hankkeista saadun kokemuksen perusteella tärkeää on myös huolehtia siitä, että käynnissä olevien ohjelmien välillä säilyy tasapaino - mikään ohjelma ei saisi statukseltaan yli- tai alikorostua muihin nähden.

Strategisten ohjelmien monihallinnollinen toteutustapa ja siihen liittyvän hallinnonalat ylittävän yhteistyöverkoston luominen on haasteellista. Yhteistyöverkoston luomisessa onnistumiseen vaikuttaa keskeisesti se miten hyvin ohjelmatoiminnassa on löydetty eri toimijoiden roolit, onnistuttu keskinäisen työnjaon määrittelyssä sekä pystytty sitouttamaan eri toimijat ohjelman toimeenpanoon. Ministeriön sisällä horisontaalisen toiminnan yleinen ongelma strategisissa ohjelmissa on edelleen se, että formaalit ohjausprosessit eivät tue horisontaalista toimintaa, hallinnonalalla ei ole yhtenäistä kehittämisrakennetta ja insentiivit horisontaalisen toimintaan ovat vähäiset. Horisontaalisen toiminnan onnistumisen kannalta henkilökohtainen toiminta ja aktiivisuus sekä epäviralliset verkostot ovat tärkeämpiä kuin konserniohjaus. Ylhäältä tuleva poliittinen tuki antaa ohjelmille tähän neuvotteluvoimaa, jota pitää osata käyttää ohjelmien johtamisessa ja toimeenpanossa.

TEM:n strategisia ohjelmia edeltäneissä strategisissa hankkeissa (2008-2011) hallinnonalat ylittävän yhteistyön rakentamisen ja ylläpitämisen ongelmaksi koettiin erityisesti se, että hankkeiden kehittämistoimissa liikutaan usean hallinnonalan yhteisellä kehittämisalueella, mutta hankkeet toteutetaan TEM:n oman konsernistrategian ja ohjausjärjestelmän mukaisesti. Nykyisellä ohjelmakaudella tämän tyyppiset ongelmat näyttävät vähentyneen, mikä johtuneen paitsi eri osapuolten oppimisesta horisontaaliseen toimintatapaan, myös ohjelmien onnistuneista toimintatavoista sekä kokemuksen ja kyvykkyyksien lisääntymisestä johtaa verkostoja ja toimia niissä.

TEM:n strategisten ohjelmien tuloksia ja vaikutuksia ei arvioinnin tässä vaiheessa ole vielä arvioitu⁷, mutta tähän mennessä ohjelmissa on ”ylätasolla” mm. vahvistettu TEM:n osallisuutta sekä lisätty ymmärrystä ja kehittämistähtoa ohjelmien kehittämisalueella, tunnistettu ja priorisoitu kehitysmahdollisuuksia sekä luotu rakenteita ja verkostoa pysyvämmälle yhteiselle kehittämistoiminnalle.

4.2. Ohjelmien toimintatapoihin liittyviä puolivälin haasteita ja kehittämisehdotuksia

TEM:n strategiset ohjelmat ovat lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan erityyppisiä, tästä huolimatta niiden toteutustapaa yhdistävät tietyt yhteiset vaikuttavan ja tuloksellisen toiminnan haasteet.

⁷ Ohjelmien tuloksia ja vaikuttavuutta arvioidaan tarkemmin arviointityön toisessa osiossa vuonna 2014.

Seuraavassa on esitetty tiivistäen ohjelmien toteutuksen sekä strategisten ohjelmien ohjelmakonseptin näkökulmasta tämän hetken keskeisimmät haasteet.

Kehittämistoimenpiteiden konkretisointi ja käytäntöön vieminen. Vaikka strategisten hankkeiden lähtökohta on ministeriön strategiassa ja hallitusohjelmassa, ei strategisten hankkeiden liittymäpinta ministeriön toimeenpanomekanismeihin ole kovin vahva. Ohjelmat ovatkin toistaiseksi onnistuneet paremmin strategisen tason yhteensovittamistehtävässä kuin operatiivisessa strategian jalkauttamistehtävässä. Haasteet vaihtelevat ohjelmittain jo niiden erilaisesta luonteesta sekä käynnistymisen historiasta ja elinkaaresta johtuen. Etenkin uusissa (RTT ja Cleantech) ohjelmissa ohjelmien fokus on laaja ja tavoitteiden toteutuminen edellyttää kehittämistoimien edelleen konkretisointia. HYVÄ- ja MSO-ohjelmissa haasteena on puolestaan jo määritettyjen toimenpiteiden konkreettinen toimeenpano. Yhteistä ohjelmille on kuitenkin tarve yhteyden ja ohjauksen vahvistamiseen operatiivisen tason toimijoihin sekä tulosten levittämistä edistävien toimintatapojen terävöittämiseen.

Ohjelmatoiminnan sisältöjen ja käytäntöjen juurruttaminen pysyväksi toiminnaksi linjaorganisaatioihin tai toimijaverkostoihin ohjelmien päättymisen jälkeen. Ohjelmilla on alku ja loppu ja sinä aikana ohjelman tulokset pitäisi pystyä integroimaan linjaorganisaatioihin pysyväksi toiminnaksi. Koska strategisten ohjelmien toimeenpano tapahtuu pääsääntöisesti TEM:n linjaorganisaation sekä toimijaverkoston kautta, tulosten ja toimintamallin jalkauttamis- ja juurruttamistyön tulisi tapahtua systemaattisesti koko ohjelman elinkaaren ajan.

Kehittämisehdotus 1: Kehittämistoimia on ohjelmissa edelleen konkretisoitava sekä panostettava tulosten levittämistä ja toimintatapojen juurtumista edistäviin toimintatapoihin.

Innostavan ja uutta luovan kehittämisilmapiirin ylläpitäminen. Strategisten hankkeiden ja ohjelmien yhdeksi tavoitteeksi on määriteltä aiempien toimintatapojen, rakenteiden ja konsernistategian uudistaminen. Mikäli ohjelmien toimintatapoja ei pystytä uudistamaan, haastamaan nykyisiä malleja sekä luomaan toiminnalle uusia sisältöjä saattaa uhkana olla ohjelmatoiminnan paikallaan polkeminen sekä ohjelmien institutionalisoituminen ”hallinnon normaaliksi toiminnaksi”. Laajemmin strategiset hankkeet -toimintakonseptin haasteena on se, pystytäänkö ohjelmatoimintaa uudistamaan ja suuntaamaan sitä uusille alueille sekä pystytäänkö toimintatavalla luomaan uudella tavalla hallinnon toimiin tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

Reaktiivisen toimintatavan turvaaminen. Strategisten hankkeiden tulisi määritelmänsä mukaisesti olla samanaikaisesti sekä reaktiivisia että proaktiivisia. Ohjelmat kohdistuvat aloille, jossa toimintaympäristön muutokset voivat olla äkillisiä ja sitä kautta myös ohjelmien toteutusympäristöä luonnehtivat haasteet ja mahdollisuudet nopeasti muuttuvia. Ohjelmien sisällöllisen ja toimintatavallisen reaktiivisuuden sekä joustavuuden turvaaminen on tärkeää talouden suhdanteista riippumatta. Strategisten hankkeiden joustava, ketterä ja itseään korjaava toimintamalli mahdollisti sen, että hankkeet pystyivät viemään läpi uudistuksia nopeasti ja joustavasti. On huolehdyttävä siitä, että myös nykyisissä ohjelmissa toimintamallin edut säilyvät

Strategisten hankkeiden aikana hanketoiminnan johtaminen oli SET:ssä selkeä, eli hankeryhmän päällikkö toimi strategisten hankkeiden valvojana. Sen sijaan hanketoiminnan johtaminen KOY:ssa on muodostunut epäselväksi jakautuen osin kansliapäällikön ja osin hanketoiminnan koordinaation vastuulle. Tämä on lisännyt kansliapäällikön työmäärää kohtuuttomasti asioissa,

mitkä voidaan linjata alemmalla tasolla sekä toisaalta heikentänyt edellytyksiä hanketoiminnan koordinaation tulokselliseen hoitamiseen.

Kehittämisehdotus 2: Hanketoiminnan johtamista on tarpeen selkiinnyttää KOY:n sisällä.

Etäisyys ohjelmista strategisten hankkeiden johtoon on kasvanut. Tämän katsotaan osaltaan johtuneen uusista tilaratkaisuista. Tämän vuoksi tarvittaisiin nykyistä tiiviimpää keskinäistä kanssakäymistä ohjelmien ja KOY:n/hanketoiminnan johtamisen välille.

Kehittämisehdotus 3: Vertaistukea päivittäisjohtamiseen tulisi lisätä systematisoimalla ohjelmien yhteyttä KOY:n suuntaan. Tarvittaisiin sekä formaaleja menettelytapoja että epävirallisempia yhteisfoorumeita ja kohtaamispaikkoja ohjelmien ja KOY:n ihmisten välille.

Viestinnän ja sanoman perillemenon onnistumisen varmistaminen. Strategisten ohjelmien toimintatapa perustuu horisontaaliseen toimintaan ja ohjelmien tulokset ja vaikutukset syntyvät pääosin välillisesti ohjelmien toimijaverkostossa. Viestintä on tässä tärkeä vaikutuskeino ja sen perillemeno on strategisten ohjelmien välillisen vaikutusdynamiikan synnyn avainasia. Ohjelmien viestinnällä ja näkyvyydellä ei edistetä pelkästään ohjelmien horisontaalisen toiminnan onnistumista, vaan sillä luodaan edellytykset laajemminkin vaikutusten synnylle ja toimintatapojen juurtumiselle ohjelman päättymisen jälkeen. Strategiset ohjelmat tarvitsevat vahvempaa formaalia viestintää sekä systemaattista näkyvillä oloa. Konsernitasoisella yhtenäisellä tiedottamisella ja ohjelmien näkyväksi nostamisella TEM:n sisällä (informaatio-ohjaus) voisi tässä suhteessa olla nykyistä selvästi suurempi rooli.

Kehittämisehdotus 4: Ohjelmien itsenäisen viestinnän lisäksi strategisten hankkeiden koordinointi –toiminto voisi hoitaa kootusti ja systemaattisesti ohjelmien yhteisen viestinnän sekä panostaa vielä nykyistä vahvemmin ohjelmien näkyvyyteen ja edunvalvontaan TEM:n sisällä.

Strategisten ohjelmien valintakriteereiden ja -menettelytapojen systematisointi. Strategiset ohjelmat kiinnittyvät hallitusohjelmaan ja TEM:n strategiaprosessiin. Ohjelmien valintamenettelyt eivät kuitenkaan ole läpinäkyviä, eivätkä valintakriteerit systemaattisia.

Ohjelmien valintaprosessin tulisi olla läpinäkyvämpi ja menettelytapojen kollegiaalisempi, jotta linjaorganisaatiot saataisiin paremmin sitoutettua mukaan ohjelmaprosesseihin. Nykyisellään erilaisten intressien ja toimintaprosessien yhteensovittaminen on jäänyt liiaksi ohjelmien toimeenpanon vastuulle, kun sen tulisi tapahtua jo ohjelmien valmisteluvaiheissa. Yhteinen valmistelu ja yhteiset päämäärät sitouttaisivat yksiköt paremmin mukaan myös itse ohjelmien toteutukseen. Lisäksi olisi syytä myös laajemmin pohtia ohjelmien käynnistämisen perusteita ja julkisten interventioiden oikeutusta. Koska hallitusohjelmastakin nousevia vaihtoehtoja strategisiksi ohjelmiksi (määritelmän mukaisesti ohjelmien taustalla ovat suuret yhteiskunnalliset haasteet) on lukuisia, valintakriteereitä olisi selkeytettävä sen suhteen, millä perusteella ja painotuksilla ohjelmat valitaan, mitkä ovat perustelut julkisille interventioille (markkinapuute?), kuka ohjelmat valitsee ja mikä on ohjelmien optimaalinen lukumäärä?

Kehittämisehdotus 5. Strategisten ohjelmien valintaprosessin tulisi olla läpinäkyvämpi ja kollegiaalisempi. Myös valintakriteereitä olisi systematisoitava.

Strategisten ohjelmien ohjaus- ja organisointikysymykset. Strategisten ohjelmien asema ja rooli ministeriön ohjauksessa on epäselvä. Konsernin ohjaus ja ohjauksen keinot eivät nykytilanteessa tue strategisten ohjelmien horisontaalista toimintaa. Ohjelmien horisontaalisen toiminnan näkökulmasta tarkasteltuna linjojen ja ELY:n ”ohiohjaus” on muodostunut ongelmaksi. Lisäksi strategisten hankkeiden koordinoituminen on organisatorisesti irrallaan esimerkiksi TEM:n johtoryhmätyöskentelystä, mikä vaikeuttaa ohjelmien kokonaisvaltaista näkyväksi tekemistä ja toiminnan juurruttamista TEM:n linjaorganisaatioon. Ohjelmat tulisi pyrkiä kytkemään tiiviimmin osaksi ministeriön strategiaprosessia ja johtoryhmätyötä.

Kehittämisehdotus 6: Ohjelmien aseman ja näkyvyyden parantamiseksi ministeriössä tulisi luoda menettelytapa, jolla voitaisiin systemaattisesti nostaa esimerkiksi teemakohtaisia strategisten ohjelmien asioita ministeriön johtoryhmäkeskusteluun.

Horisontaalisen toiminnan roolin ja merkityksen selkeyttäminen linjaorganisaatiossa (corporate venture -näkökulma). Strategisten ohjelmien nykyinen resursointi on riittävä. Ministeriön sisällä on kuitenkin osin kritisoitu sitä, että ohjelmat ”imevät niukkenuvia resursseja talon sisältä”. Ministeriön kokonaisresurssien käytön optimoinnin näkökulmasta strategisten ohjelmien ja linjojen välistä työnjakoa olisi selkeytettävä ja selvitettävä, mikä on toiminnan tuloksellisuuden ja hallinnon tuottavuuden näkökulmasta optimaalinen resurssien jako horisontaalisen toiminnan ja linjojen välillä. Tämä koskee erityisesti strategisten ohjelmien tavoitteiden kytkeytymistä linjaorganisaatioiden toteutusmekanismeihin sekä linjaorganisaation tarpeiden ja tehtävien kytkemistä osaksi strategisia ohjelmia.

Kehittämisehdotus 7: Strategisten ohjelmien ja linjaorganisaation välistä työnjakoa olisi selkeytettävä TEM:n kokonaisresurssien käytön optimoinnin näkökulmasta

Strategisten ohjelmien organisatorinen järjestely TEM:n sisällä. Toimintansa aikana strategiset ohjelmat ovat sijainneet TEM:n horisontaalisissa toiminnoissa – aiemmassa TEM:n organisaatiossa strategia- ja ennakkointiyksikössä ja nykyisessä organisaatiossa konserni-ohjausyksikössä. Mallin etuna on ollut mm. se, että ohjelmat ovat voineet näin toimia joustavasti osasto- ja hallinnonalat ylittävinä integroivina hankkeina sekä verkostoitua ja uudistaa toimintatapoja. Toisaalta ohjelmien toimiessa linjaorganisaation sisällä voitaisiin osaston toteutusresurssit ja ohjausmekanismit valjastaa paremmin tukemaan strategisten ohjelmien tavoitteiden toteutumista. Lisäksi ohjelmien päättyessä toimintojen siirtäminen linjaorganisaatioihin helpottuisi. Strategisten ohjelmien paikkaa TEM:n organisaatiossa tulee kuitenkin jatkossa pohtia tarkkaan erityisesti toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Oleellista tässä pohdinnassa on se, missä määrin ohjelmissa painotetaan vanhojen rakenteiden haastamista ja uuden luomista (tuotekehitystoiminta) sekä missä määrin strategioiden tehokasta toteutusta (tuottavuus).

Kehittämisehdotus 8: Strategisten ohjelmien paikkaa TEM:n organisaatiossa tulee pohtia jatkossa erityisesti toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

ARVIOINNIN OSA II TEM:N STRATEGISTEN OHJELMIEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI SEKÄ TOIMINTAMALLIN KOKONAISARVIOINTI

5. Ohjelmien tavoitteiden saavuttamisen onnistuneisuuden arviointi

Työn II-vaiheessa, syksyllä 2014, ohjelmien vaikutuksia on arvioitu suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja sitä kautta myös laajemmin suhteessa ohjelmien kohdealojen kehittämistarpeisiin ja haasteisiin. Erityshuomiota arvioinnissa on pyritty kiinnittämään suorien vaikutusten arvioinnin ohella ohjelmien aikaansaamien välillisten vaikutusten ja vaikutusmekanismien tunnistamiseen. Keskeinen tarkastelunäkökulma työvaiheessa on ollut myös TEM:n strategiset hankkeet-toimintamallin vaikuttavuus. Ts. mitä lisäarvoa käytössä ollut TEM:n hanke-/ohjelmamalli on tuonut ns. normaaliin toimintaa verrattuna.

5.1. Yleistä ohjelmien vaikutuksista ja vaikutusdynamikasta

Arvioinnin kohteena olleiden TEM:n strategisten ohjelmien (RTT/TSO-, MSO-, HYVÄ- ja Cleantech-ohjelmat) käynnistämisen taustalla ovat olleet hallitusohjelman tavoitteet sekä suuret yhteiskunnalliset haasteet ja mahdollisuudet, joihin on pyritty vastaamaan valmistelemalla ja toteuttamalla linjaorganisaatioiden ylittäviä merkittäviä ja konkreettisia työ- ja elinkeinopoliittisia uudistuksia. Ohjelmien tavoitteiden asettaminen on tapahtunut hallitusohjelmasta suoraan tulevien painopisteiden, strategisen ohjelman aihealueisiin liittyvien laajempien hallitusohjelman linjausten sekä valtioneuvoston periaatepäätösten perusteella. Ohjelmien tavoitteet samoin kuin toiminnan painotukset ovat hallitusohjelman linjausten tai muiden periaatepäätösten mukaisesti eläneet ja muuttuneet ohjelmien käynnissä olon aikana.

Yhteistä kaikille ohjelmille on ollut se, että niiden tavoitteet ovat olleet hyvin laaja-alaisia ja ohjelmien tavoittelemat vaikutukset syntyvät pääsääntöisesti välillisesti lukuisten erityyppisen vaikutusmekanismien yhteisvaikutusten kautta. Hienojakoisemmin tarkasteltuna ohjelmat kuitenkin eroavat toisistaan niiden tavoittelemien vaikutusten syntydynamiikan suhteen. Erilaisuutta selittävät mm. erot ohjelmien tavoittelemien vaikutusten laajuudessa ja vaikutusten synnyn välillisyydessä, erot tavoitteiden haasteellisuudessa ja ratkaistavien asioiden kompleksisuudessa, erot ohjelmien elinkaaren vaiheessa sekä erot ohjelmien toteutus- ja toimintaympäristön luonteessa ja ohjelman käytävissä olleissa resursseissa ja muissa panoksissa.

Kaiken kaikkiaan ohjelmilla aikaansaatu vaikutusdynamikka eri ohjelmissa on hyvin erilainen ja eri aikatahtäyksellä näkyväksi tuleva. Myös yhden ohjelman sisällä vaikutukset ohjelmien tavoitealueilla syntyvät lukuisten erityyppisten vaikutusmekanismien kautta. Osaa tavoiteltavista vaikutuksista pystytään ohjelmatoiminnalla vaikuttamaan vain hyvin rajallisesti. Ohjelmilla onkin lähinnä myötävaikutettu ja edesautettu vaikutusten syntyä sekä luotu kasvualustaa ja edellytyksiä tavoiteltavien vaikutusten synnylle. Tämä on tapahtunut useiden erilaisten kanavien ja mekanismien kautta, joista keskeisimpiä ovat olleet uuden tiedon tuottaminen ja levittäminen,

uusien verkostojen ja kasvualustojen luominen, erityyppisten kehitysprosessien käynnistäminen sekä viranomaistyöhön ja säädösvalmisteluun vaikuttaminen.

Ohjelmien luoteesta sekä vaikutusten synnyn kompleksisesta dynamiikasta johtuen TEM:n strategisten ohjelmien erillisvaikutusta niiden toteutusympäristössä tapahtuviin muutoksiin (esimerkiksi tietyllä toimialalla) onkin lähes mahdotonta osoittaa. Tämän arviointitoimeksiannon näkökulmasta keskeistä on ollut pikemminkin se, mikä on ollut TEM:n strategisen hanke-/ohjelmakonseptin vaikuttavuus ja lisäarvo. Eli onko TEM:n strategiset ohjelmat-toimintakonseptilla saatu aikaan sellaista kehitystä ja ohjelmallista lisäarvoa ohjelmien tavoitealueilla, jota ei ilman ohjelmia olisi syntynyt. Tämä onkin ollut arviointitulintoja keskeisesti ohjaava kysymys tässä arviointityössä.

5.2. Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma (RTT)/Työpolitiikan strateginen ohjelma (TSO)

Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelman (RTT) päätavoitteena oli määritellä, minkälaista työpolitiikkaa Suomessa tarvitaan jatkossa, jotta pystytään parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan työmarkkinoiden ja työelämän muutoksiin. Lähtökohdat Suomen työpoliittiselle mallille määritettiin hallituksen työpoliittisessa periaatepäätöksessä vuonna 2012. Periaatepäätöksen mukaan Suomen työpolitiikka muodostaa rakennepoliittisen kokonaisuuden, jonka tavoitteina ovat: nopeasti työstä työhön -periaatteen tukeminen, elinkeino- ja työelämän jatkuvan uusiutumisen tukeminen sekä koko työvoimapotentialin käyttöön saaminen. Periaatepäätöksen toimeenpanon painopisteiksi ohjelman neuvottelukunta linjasi tällöin ohjelman työpolitiikan palvelurakennearvion⁸, alueellisen liikkuvuuden, syrjäytyneimmät nuoret, ennakoivan rakennemuutoksen hallinnan sekä rakennerahastojen roolin periaatepäätöksen toimeenpanossa.

RTT:n roolissa tapahtui hallituksen uuden rakennepoliittisen ohjelman (2013) myötä suuri muutos ja uudelleenasetointi. Tällöin iso osa RTT:n aiemmasta sisällöstä ja toiminnasta sisällytettiin uuteen hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan. Samalla myös omasta vuoden 2012 periaatepäätöksen mukaisesta toimeenpanon seurannasta luovuttiin. Ohjelman nimi muuttui Työpolitiikan strategiseksi ohjelmaksi (TSO) ja sen alle jäi toteutettavaksi niiden toimenpiteiden valmistelu, jotka eivät sisältyneet rakennepoliittiseen ohjelmaan. TSON uusiksi vastuiksi linjattiin mm. rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon etenemisen seuranta ja arviointi; uusien työpoliittisten linjausten ja painotusten esiin nosto työmarkkinoiden ja työelämän haasteiden pohjalta; sellaisten työpoliittisen periaatepäätöksen ja jatkovalmistelussa olevien asioiden määrätietoinen ja vahva eteenpäin vieminen, jotka eivät sisälly rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä pidemmän aikavälin työpoliittisten kehittämisasioiden esiin nostaminen.

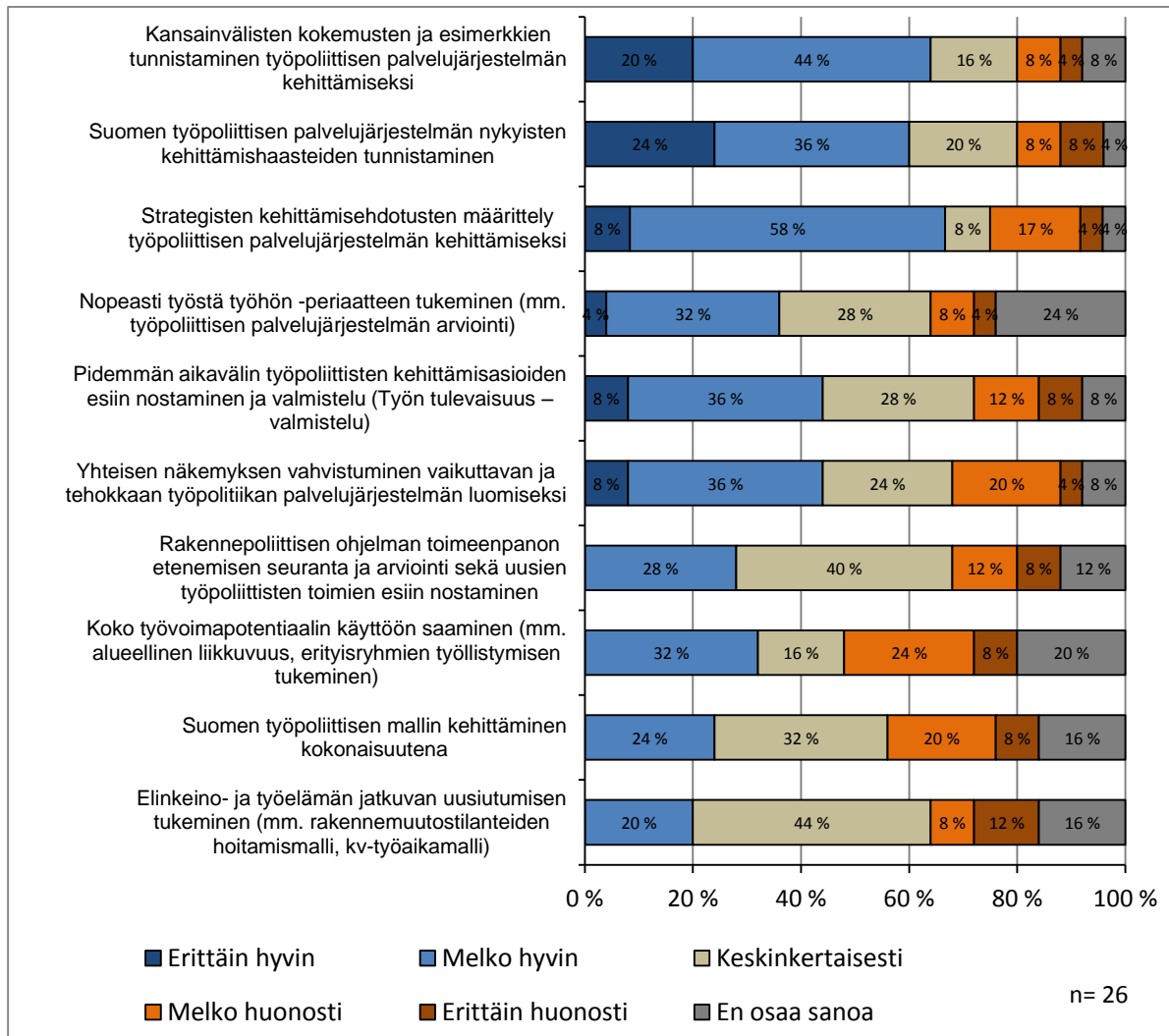
⁸ Työpolitiikan palvelurakennearvioinnin (PRA) tavoitteena oli arvioida nykyinen työpoliittinen järjestelmä kokonaisuutena ja arvioida sen kykyä tuottaa asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta entistä vaikuttavammat palvelut. Palvelurakennearvioinnissa on pyritty luomaan hallinnonalojen yhteinen näkemys, jotta saadaan luotua vaikuttava ja tehokas työpolitiikan kolmea tavoitetta toteuttava palvelujärjestelmä. Palvelurakennearvioinnin ensimmäisen vaiheen teemoina olivat: Työttömyysturvatehtävien työnjako eri toimijoiden välillä, Työpoliittisten palvelujen tuottamistavat ja toimijasektorien roolit työnvälityksessä ja vaikeasti työllistyvien palveluissa, Hallinnonalojen yhteistyö työelämän kehittämiseen liittyvissä palveluissa sekä Työpolitiikan palvelurakenteen ohjaus ja kolmikantayhteistyö.

Tavoitteiden toteutuminen

RTT:n alkuperäiset tavoitteet ja painotukset, samoin kuin ohjelman rooli ovat muuttuneet merkittävästi ohjelmakauden aikana. Ohjelman uudelleen asemoinnin ja nimen muutoksen (TSO) myötä iso osa RTT:n alkuperäisistä tavoitteista sisällytettiin hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan ja vastaavasti TSO:lle annettiin uusia vastuita. Tässä arvioinnissa ohjelman tavoitteiden toteutumista on tarkasteltu RTT:n alkuperäisten tavoitteiden perusteella.

Rakennemuutos ja työmarkkinoiden toimivuus -ohjelma on sekä luonteeltaan että toteutustavaltaan strategian valmistelua tukeva yhteensovittava ja koordinoiva prosessi. Tässä suhteessa se eroaa selkeästi muista TEM:n strategisista ohjelmista, jotka keskittyvät vahvemmin jo määritetyn strategian toimeenpanoon. Yleisesti ottaen taustoittavassa ja valmisteleavassa roolissa RTT (TSO) on onnistunut hyvin, mutta toistaiseksi sen konkreettiset vaikutukset työpolitiikan sisältöön ja toimeenpanoon ovat jääneet vähäisemmiksi. Ohjelman päätavoitteiden, eli suomalaisen työpolitiikan määrittelyssä ja Suomen työpoliittisen mallin luomisessa ollaan vasta kehitysvaiheessa.

Ohjelman keskeisille sidosryhmätahoille tehdyn kyselyn perusteella RTT-ohjelman tavoitealueista selvästi parhaiten on tähän mennessä onnistuttu työpoliittisen palvelujärjestelmän kehittämisessä, jossa on onnistuneesti tunnistettu kotimaisen palvelujärjestelmät haasteet samoin kuin kansainväliset kokemukset ja esimerkit palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Palvelurakennearvioinnin kautta ohjelmassa on myös määritetty konkreettiset kehittämis ehdotukset työpoliittisen palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Sen sijaan tavoitteissaan tukea elinkeino- ja työelämän jatkuvaa uusiutumista ja saada koko työvoimapotentialiaali käyttöön on onnistuttu huonommin. (mm. alueellinen liikkuvuus, erityisryhmien työllistymisen tukeminen)



Kuva 13. Ohjelman sidosryhmien näkemyksiä ohjelman onnistumisesta sen tavoitealueilla. (Lähde: Kysely ohjelman sidosryhmille 2014).

Ohjelman vaikuttavuuden kannalta RTT-ohjelman keskeisenä onnistumisena voi pitää sitä, että se onnistui luomaan selkeän kuvan työpoliittikan kokonaisuudesta sekä perustelemaan muutoksen tarpeet ja vaihtoehdot vaikuttavampaan ja kustannustehokkaampaan työpoliittiseen palvelujärjestelmään siirtymiselle. Ohjelma myös haastoi varsin onnistuneesti eri toimijat yhteiseen työpoliittikkaa koskevaan keskusteluun ja kehitystyöhön sekä integroi ja kokosi pirstoutunutta työpoliittikkaa. Se myös tunnisti hyvin työpoliittikan keskeiset kehittämiskohteet ja loi siten perustaa evidence-perusteiselle päätöksenteolle valtionhallinnossa. Yksittäisinä onnistumisina ohjelmasta voidaan esiin nostaa onnistunut nykytilan analyysi työpoliittikasta ja sen haasteista sekä tähän liittyen palvelurakennearvioinnin tuottama tieto palvelujen tehokkaista ja vaikuttavista järjestämistavoista. Lisäksi yksittäisistä onnistumisista voidaan mainita palvelurakennearvioinnin tuloksena kv-vertaisarvioinnin tuottama tieto palvelujen järjestämistavoista, älykkään ostamisen tematiikan esille nostaminen, työvoimapalvelujen tuottamisvastuiden selkeyttäminen ja määrittely sekä työnvälityksen kumppanuus- ja strategiatyön käyntiinlähtö.

Sen sijaan RTT-ohjelma ei onnistunut merkittävästi edistämään koko työvoimapotentialin käyttöön saamista, missä etenkin nuorten ja muiden erityisryhmien työllistymisessä ei tapahtunut toivottua kehitystä. Myöskään rakennemuutostilainten hoitamisessa ei ole saatu aikaan rakennetyöttömyyden hoitamisen mallia, joten tältä osin ohjelmalle asetetut tavoitteet eivät täyttyneet. Tiettyä epäonnistumisena ohjelmassa voi pitää myös sitä, että vaikka ohjelma integroi eri toimijoita yhteiseen kehittämistyöhön, ei eri hallinnonalojen sitoutuminen yhteiseen työhön ollut erityisen vahvaa eikä laajaan yhteisymmärrykseen perustuvaa uutta työpoliittista mallista ole saatu aikaan.

RTT-ohjelman lisäarvo työpolitiikassa

Ohjelmallisuuden lisäarvolla tarkoitetaan tässä sitä, onko RTT/TSO-ohjelmalla ja erityisesti sen toteutustavalla saatu aikaan sellaista kehitystä ja ohjelmallista lisäarvoa, jota työpolitiikan alalla ei ilman ohjelmaa olisi syntynyt.

Tämän arvioinnin perusteella RTT/TSO-ohjelman lisäarvo on syntynyt etenkin siitä, että se on ainoana tulevaisuutta luotaavana ja eri näkemyksiä yhteen sovittavana hallinnollisena prosessina koonnut hajallaan ollutta työpolitiikkaa ja uudistanut sitä kokonaisvaltaisesti ja tulevaisuusorientoituneesti nykytilan haasteista käsin. RTT on myös vienyt eteenpäin 2012 työpoliittisen periaatepäätöksen mukaisia teemoja sekä nostanut esiin ja valmistellut pidemmän aikavälin työpoliittisia kehittämisteemoja. Näitä tuskin olisi tapahtunut ilman erillistä ohjelmaa tai prosessia.

Toimintaprosessina RTT (kuten myös TSO) on lisännyt eri hallinnonalojen ja työmarkkinatoimijoiden yhteistyötä työpolitiikan oleellisten, osin hajanaisten, kysymysten pohdinnassa. Tässä suhteessa ohjelma on sekä substanssiltaan että toimintamuodoiltaan toiminut yhteenkokoavana voimana ympäristössä, jossa puuttuu selkeä yhteiskunnallinen ja poliittinen yksimielisyys tavoitteista ja toimintatavoista, joilla vastataan työmarkkinoiden ja työelämän muutoksiin. RTT/TSO:n lopullinen vaikuttavuus ja lisäarvo määrittävät kuitenkin viimekädessä sen perusteella, miten ohjelmassa tehty taustatyö ja kehittämis ehdotukset etenevät lopulta hallinnon ja eri työelämätoimijoiden ohjaus- ja toimeenpanoprosesseihin, politiikan valmisteluun sekä lainsäädäntöön.

Ohjelman päätavoite on ollut työpolitiikan määrittely ja Suomen työmarkkinamallin luominen, missä työ on vielä kesken. Ohjelman nyt päättyessä voidaan kuitenkin aiheellisesti kysyä, voidaanko ja onko tarkoituksenmukaista tehdä työpolitiikan määrittely ja Suomen työmarkkinamalli ylipäänsä valmiiksi määräaikaistyonä yhdessä ohjelmassa? Pitäisikö asia nähdä pikemminkin niin, että työpolitiikan määrittely ja Suomen työmarkkinamallin luominen perustuvat jatkuvaan valmistelutyöhön ja yhteistyöprosessiin, jonka tulisi olla vahvasti sidoksissa työmarkkinoiden ja työelämän muutoksiin. RTT:n kansallinen lisäarvo on ollut juuri tässä jälkimmäisessä, eli se on muodostanut yhteistyöhön perustuvan valmisteluprosessin relevantin työpolitiikan määrittelylle Suomessa.

5.3. Metsäalan strategisen ohjelma (MSO)

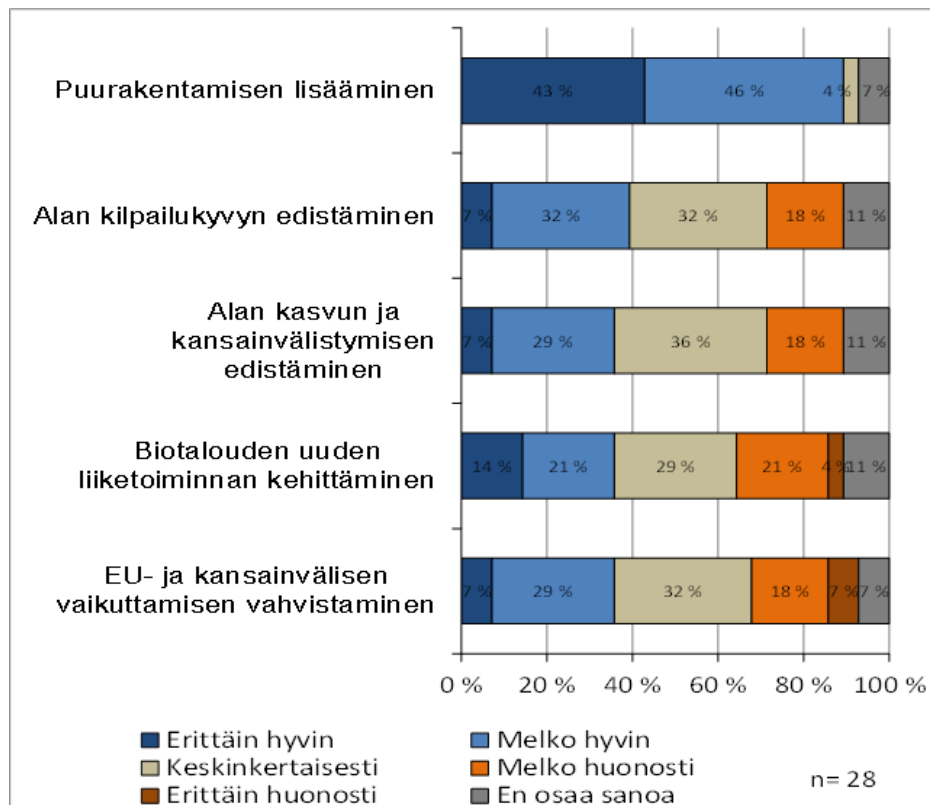
Metsäalan strategisen ohjelman (MSO) tavoitteena on alan kilpailukyvyyn ja uudistumisen edistäminen. Ohjelman alkuperäiset tavoitteet linjattiin pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmassa ja ohjelman käynnistyessä painopistealueita olivat: perusmetsäteollisuuden jalostusasteen nostaminen, uuden yritystoiminnan luominen innovaatioilla ja uusilla tuotteilla, puurakentamisen ja puutuoteratkaisujen lisääminen sekä metsä- ja energiateollisuuden puunhankinnan pullonkaulojen poistaminen. Ohjelman painopisteitä ja toimenpiteitä on tarkennettu MSO:n neuvottelukunnassa ohjelman toimeenpanon yhteydessä muuttuneiden tarpeiden mukaisesti. Merkittävin muutos on ollut biotalouden uuden liiketoiminnan kehittämisen nouseminen ohjelman yhdeksi painopistealueeksi. Ohjelman tämän hetken tavoitteet ovat: 1. Biotalouden uuden liiketoiminnan kehittäminen, 2. Puurakentamisen lisääminen, 3. Alan kilpailukyvyyn, kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen sekä 4. EU- ja kansainvälisen vaikuttamisen vahvistaminen.

MSO on luonteeltaan vahvasti hallitusohjelman tavoitteita ja Suomen biotalousstrategiaa implementoiva ohjelma. Se toteuttaa hallitusohjelman talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyyn vahvistamisen painopistealuetta edistäen metsäalan kilpailukykyä ja uudistumista. MSO myös käynnistää ja toteuttaa metsäalan kilpailukykyä ja uudistumista edistäviä muutosprosesseja. Lisäksi ohjelma seuraa ja ennakoii alan muutoksia ja koordinoi proaktiivisia toimenpiteitä toiminnan varmistamiseksi. Ohjelma myös koordinoi eri hallinnonalojen ja sektoreiden yli meneviä toimenpiteitä. Osana MSO:ta toteutetaan valtakunnallista puurakentamisohjelmaa sekä Suomen biotalousstrategiaa.

Tavoitteiden toteutuminen

Metsäalan strategisen ohjelman tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja selkeästi fokusoituneet metsäalan kilpailukyvyyn kannalta keskeisiin mahdollisuuksiin ja haasteisiin. Metsäalan toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja nopealla tahdilla, minkä seurauksena MSO:n eri tavoitteiden painotukset, samoin kuin toiminnan painopisteet, ovat vaihdelleet ohjelman keston aikana. Myös metsäteollisuuden koettu status ja rooli kansallisena vahvuusalana ja talouskasvun edistäjänä on vaihdellut ohjelman keston aikana, mikä myös osaltaan on vaikuttanut MSO:n koettuun merkitykseen ja sitä kautta ohjelman painotuksiin. Puurakentamiseen panostettiin vahvasti nyt käynnissä olevan ohjelman alku- ja keskivaiheessa ja biotalouteen puolestaan ohjelman loppupuolella.

Ohjelman päätavoitealueista selvästi parhaiten MSO on onnistunut puurakentamisen lisäämisessä. MSO:ssa asetettujen alan yleisten kehittämistavoitteiden määrällisten seurantamittareiden valossa tavoite puukerrostalojen 10 prosentin markkinaosuudesta tullaan saavuttamaan. Myös ohjelman keskeisten sidosryhmätahojen näkemysten perusteella puurakentamisen lisäämisessä on onnistuttu erittäin hyvin. Tehokkaita keinoja ei kuitenkaan ole puurakentamisohjelman tavoitteiden mukaisesti löydetty puutuoteteollisuuden kasvun ja puutuotteiden viennin edistämiseksi.



Kuva 14. MSO:n sidosryhmien näkemyksiä ohjelman onnistumisesta sen tavoitealueilla. (Lähde: Kysely ohjelman sidosryhmille 2014).

Puunkäytön lisäämisen osalta ollaan lähellä MSO:n 65 – 70 miljoonan kuutiometrin vuositavoitetta ja vuonna 2013 kotimaan hakkuukertymä oli suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Ohjelman muilla tavoitealueilla, kuten biotalouden uuden liiketoiminnan kehittämisessä, kansainvälisen vaikuttamisen vahvistamisessa sekä alan kilpailukyvyyn, kasvun ja kansainvälistymisen edistämässä tavoitteet on asetettu varsin kunnianhimoisesti, eikä asetettuja tavoitteita ole kaikilta osin saavutettu. On kuitenkin huomioitava, että metsäteollisuuden vienti on uudelleen lähtenyt kasvuun, paperin viennin vähentymisestä huolimatta. Myös uutta liiketoimintaa on syntynyt; esimerkiksi liukosellun, bioöljyn, biokaasun, puukomposiitin ja CLT-puulevyjen valmistuksessa sekä bioetanolin ja mäntyöljypohjaisen liikennepolttoaineiden valmistuksessa. Tarkkaa tietoa uuden liiketoiminnan liikevaihdosta ei ole, mutta todennäköisesti kokonaisliikevaihto on yli 200 miljoona euroa. Uusia investointeja on suunnitteilla melkein kolmen miljardin euron edestä, mikäli kaikki tiedossa olevat suunnitelmat toteutetaan.

Puurakentamisen edistämisen alueella ohjelma on konkreettisten toimien avulla (mm. puurakentamisohjelman toimenpiteet) pystynyt vaikuttamaan suoraan tavoitteen toteutumiseen. Sen sijaan metsäalan kilpailukykyyn, kasvuun ja kansainvälistymiseen kansallisilla ohjelmilla voidaan vaikuttaa vain hyvin rajoitetusti. Lähtökohtaisesti kyse onkin välillisin toimin tavoitteisiin myötävaikuttamisesta, ei konkreettisesta suorasta tukemisesta. Tämän vuoksi ohjelman erillisvaikutuksia toimialan kehitykseen on mahdotonta osoittaa. MSO on kuitenkin vaikuttanut tavoitteiden toteutumiseen kehityksen mahdollistajana, ja sillä on ollut tärkeä rooli metsäalan kehittämiseen liittyvien mahdollisuuksien tunnistamisessa ja esille tuomisessa.

Onnistumisia

Ohjelman vaikuttavuuden näkökulmasta keskeisinä MSO:n onnistumisina nousee esiin puurakentamisen ja puun käytön esiinnousu, mitä on edistetty konkreettisin toimin MSO:n valtakunnallisen puurakentamisohjelman kautta (mm. uusien puurakentamiskohteiden käynnistäminen) sekä vaikuttamalla mm. puurakentamisen lainsäädännön esteiden purkamiseen. Ohjelman avulla on myös luotu yhteinen näkemys metsäalan strategisista painotuksista.

Erityisinä MSO:n ansioina tässä voi pitää metsään ja puuhun liittyvän uuden liiketoiminnan mahdollisuuksien esiin nostamisen ja tässä erityisesti biotalouden uuden liiketoiminnan kehittämiseen ja vauhdittamiseen liittyvät hankkeet (esim. kansainvälinen biojalostamokilpailu). MSO on ollut ydintoimijana ja keskeinen vaikuttaja myös Suomen biotalousstrategian laatimisessa ja valtioneuvoston periaatepäätöksen laatimisessa. Muina onnistumisina voidaan pitää hyvää medianäkyvyyttä ja tähän liittyen biotalouden onnistunutta brändäystä mm. EU-tasolle. MSO on tuonut Suomen biotalouden tunnetuksi Euroopassa ja vaikuttanut biotalouden intergroupin perustamiseen EU:n parlamenttiin mm. luomalla EU:lle suunnatun Suomen biotalouden vaikuttamislinjauksia sekä osallistumalla aktiivisesti lukuisissa Euroopan biotalouden foorumeissa.

MSO:n lisäarvo metsäalalle

Metsäala on tärkeä toimiala Suomelle ja sen merkitys biotalouden keskeisimpänä toimialana tulee Suomen biotalousstrategian mukaan huomattavasti kasvamaan. MSOn keskeisenä lisäarvona on, että ohjelman ansiosta puurakentaminen on Suomessa noussut volyymiltään kokonaan uudelle tasolle. Ohjelman kautta on luotu myös laajemmin ymmärrystä ja uskoa metsäalan ja koko biotalouden kehittämiseen ja se on rohkaissut yrityksiä uudistumaan ja kehittymään. MSOn lisäarvona voi pitää myös sitä, että ohjelma on tiivistänyt eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä sekä lähentänyt hallintoa ja teollisuutta. Yhteistyössä on saatu aikaan yhteinen näkemys suomalaisen metsäalan ja biotalouden tulevaisuudesta ja siihen liittyvistä kasvumahdollisuuksista.

MSO on onnistunut metsäalalla luomaan uskoa alan tulevaisuuteen ja se on pyrkinyt vaikuttamaan laajasti myös kansallisen investointiympäristön paranemiseen. Onkin oletettavaa, että MSO:lla on kokonaisuutena ollut kannustusvaikutuksia myös viimeaikaisiin metsäteollisuuden liiketoimintaa uudistaviin investointeihin.

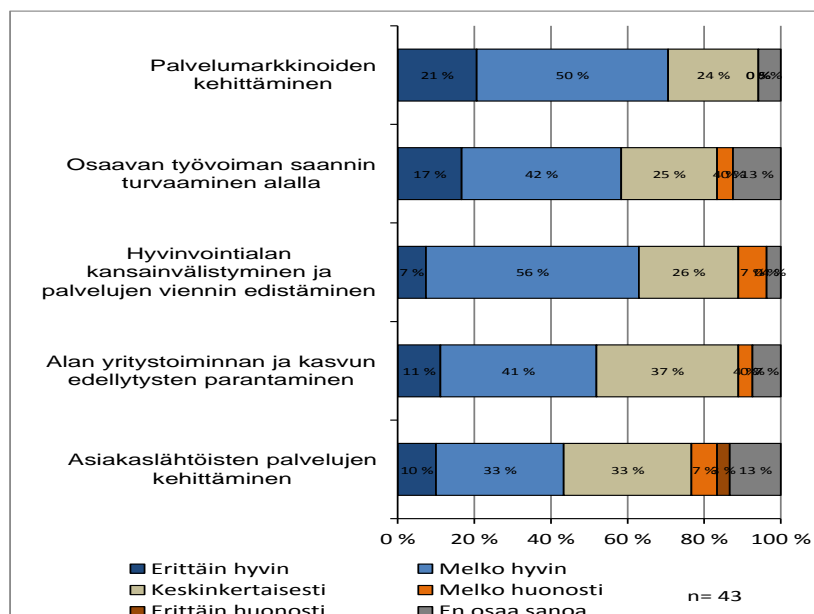
MSO on ollut keskeisesti laatimassa Suomen biotalousstrategiaa sekä vaikuttamassa Suomen biotalouden tunnetuksi tekemiseen ja biotalouden kehittämiseen Euroopassa. Biotalousstrategian toimeenpano vetovastuu on tällä hetkellä MSO:lla. Suomen biotalouden kehittymisen kannalta on erityisen tärkeää, että sen edistäminen vastuutetaan selkeästi myös MSO:n päättymisen jälkeen.

5.4. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittämisohjelma (HYVÄ)

HYVÄ- ohjelma on TEM:n strateginen ohjelma hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi. Ohjelman tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen edellytyksiä ja toimialan kehittymistä kasvavaksi ja kansainvälistyväksi alaksi. Ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä määriteltäessä hyvinvointiala täsmennettiin sosiaali- ja terveyspalveluiksi. Tavoitteeksi linjattiin palvelujen tuottamisedellytysten parantaminen ja toimialan kehittyminen kasvavaksi ja kansainvälistyväksi alaksi. Toimenpiteet jäsennettiin kolmeen kokonaisuuteen: palvelumarkkinoiden kehitys, yritystoiminnan ja sen kasvun ja kansainvälistymisen edistäminen sekä osaavan työvoiman saannin turvaaminen. Ohjelman asettamisvaiheessa tavoitteet määriteltiin yleisellä tasolla. Niiden täsmäntäminen, samoin kuin niitä toteuttavien toimenpiteiden määrittely, on valmisteltu TEM:ssä alan toimijoiden näkemyksiä laajasti kuulemalla. Ohjelmaa toteutetaan TEM:n hallinnonalan työ- ja elinkeinopoliittisin toimenpitein laajassa yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.

Tavoitteiden toteutuminen

HYVÄn tavoitteet ovat olleet laaja-alaiset, samoin sote-alan palvelujärjestelmä on laaja. HYVÄ on myös kytkeytynyt useisiin laajoihin uudistuksiin, joiden etenemisestä myös HYVÄn toteutus on ollut kiinni. Tästä huolimatta ohjelma on onnistunut varsin hyvin kaikilla tavoitealueillaan. Ohjelman sidosryhmille tehdyn kyselyn perusteella tavoitealueista parhaiten HYVÄ on onnistunut palvelumarkkinoiden kehittämisessä, osaavan työvoiman saannin turvaamisessa sekä hyvinvointialan kansainvälistymisen ja palvelujen viennin edistämisessä (kuva 15). Kuten muissakin TEM:n strategisissa ohjelmissa, myös HYVÄ-ohjelmassa ohjelman vaikutukset syntyvät välillisesti ja kumuloituvat näkyviksi vaikutuksiksi pääsääntöisesti pidemmällä aikatahtäyksellä. Osa syynä siihen, että ohjelman on arvioitu saavuttaneen tavoitteensa varsin hyvin, on etenkin sillä, että tavoitteiden toteuttamiseksi on ollut selkeä toteutustapa ja keinovalikoima ja keinovalikoima on koostunut konkreettisista hankkeista. Lisäksi HYVÄ-ohjelma on ollut käynnissä useamman hallituskauden yli, joten sillä on ollut myös aikaa juurruttaa toimintansa tuloksia näkyvämmiksi vaikutuksiksi.



Kuva 15. HYVÄn sidosryhmien näkemyksiä ohjelman onnistumisesta sen tavoitealueilla. (Lähde: Kysely ohjelman sidosryhmille 2014).

Onnistumisia

Tavoitteiden saavuttamista ovat tukeneet erityisesti HYVÄ-ohjelman luomat konkreettiset tuotteet, mallit ja prosessit, joilla on selvä syy-yhteys ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen. Näistä mainittakoon mm.

- SOTE –alan työvoimatarpeen ja –tarjonnan ennakointimalli, jonka avulla pystyttiin osoittamaan alan koulutuksen aloituspaikkamitoituksen riippuvuus tuottavuuden ja palvelutarpeiden kehityksestä.
- SOTE –alan tutkintorakennetta hyödyntävä malli henkilöstön kouluttamiseksi vanhus- ja vammaispalvelujen avustaviin tehtäviin
- Hoiva-avustajakoulutuksen tuottaminen maahanmuuttajataustaisille henkilöille ja sitä seuraavan ja arvioivan kansallisen yhteistyöverkoston kokoaminen
- Alueilla toimivien yrityspalveluasiantuntijoiden kouluttaminen toimialan erityispiirteiden hallintaan sekä oppaiden tuottaminen SOTE –yrityksille soveltuvista julkisista yrityspalveluista
- Finland Care-ohjelman käynnistäminen hoito- ja hoivapalvelualan yritysten kansainvälistymisen ja viennin vauhdittamiseksi.
- Hoiva-Suomi.fi sähköisen palvelun kehittäminen vanhusten asumis- ja kotipalveluihin (v. 2015)
- Hyvä neuvottelukunnan kokoaminen, joka muodosti yhteisen areenan julkisen ja yksityisen sektorin vuoropuhelulle

Lisäksi HYVÄ-ohjelma onnistui hyvin alan markkinoita ja kehitystä koskevan tiedon tuottamisessa ja tiedonvälityksessä sekä toimialan kehittäjäverkostojen vahvistamisessa. Hyvän kautta toimialalle on saatu näkyvyyttä, koottu valtakunnallisesti toimijoita ja alan kehittäjiä yhteen sekä vahvistettu alan osaamista ja ymmärrystä koostamalla ja välittämällä toimialatietoa.

HYVÄ-ohjelma nosti vahvasti esiin myös yksityisen yritystoiminnan näkökulman sote-palvelujen tuotannossa sekä lainsäädännön kehittämistarpeet, mutta näiden osalta seurausvaikutukset jäivät vähäisiksi. Alan yritystoiminnan ja kasvun edellytykset eivät merkittävästi parantuneet ohjelman aikana. Yksityisten ja julkisten sote-palvelujen tuottajien roolit eivät ole selkeytyneet, eikä yksityisille sosiaali- ja terveystaloudelliset tuottaville yrityksille myönteistä toimintaympäristöä ole syntynyt. Myöskään yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallin lanseeraus Suomeen ei edennyt hallitusohjelmatasolle. Suurta muutosta ei myöskään saatu aikaan palvelusetelin käyttöön otossa eikä laajemmin asiakkaan valinnan vapaudessa terveydenhuollossa.

Lisäarvo

HYVÄ-ohjelmaa on toteutettu ympäristössä, jossa ei ole ollut selkeää poliittista konsensusta sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen tuottamistavasta Suomessa. Taustalla ovat olleet näkemyserot julkisen ja yksityisen palvelutuotannon rooleista sote-palvelujärjestelmässä. Tältä osin ohjelmalla on ollut strategisesti tärkeä uutta luova ja konsensusta etsivä rooli sote-alan palvelumarkkinoiden kehittämisessä. HYVÄn toteutus perustui julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyöhön

ja monipuolisiin verkostoihin. Tätä osin se on toiminut myös keskeisenä sote-alan kehittämistyötä ja -tahtoa yhteenkokoavana voimavarana.

HYVÄ-ohjelman lisäarvo sote-alalla näkyy myös siten, että ohjelma onnistui nostamaan hyvinvointialan markkina- ja liiketoimintapotentiaalin kansainvälisesti esille. Ohjelma myös teki näkyväksi sote-alan elinkeinopoliittisen merkityksen palvelutuotannossa - tunnisti toimialan epäkohdat ja mahdollisuudet sekä laajensi keskustelua hyvinvointialan mahdollisuuksista liiketoiminnan ja kasvun näkökulmasta. Ohjelma tuotti myös laajan ja ajantasaisen tietopohjan toimialasta Evidence-based -perusteisen päätöksenteon tueksi.

5.5. Cleantech -ohjelma (CSO)

Cleantechin strateginen ohjelma käynnistettiin vuonna 2012 hallitusohjelman linjauksen mukaisesti. Hallitusohjelmassa todettiin, että ympäristö- ja energiateknologiaan perustuva cleantech on yksi Suomen elinkeinopoliittikan painopistealueita. Ohjelman keskeisimpänä tavoitteena on ollut nostaa tulevaisuudessa Suomi cleantech-alan globaalisti tunnetuksi kärkimaaksi. Visionsa on, että vuonna 2020 Suomi on cleantech-liiketoiminnan globaali supervalta. Ohjelma pyrkii tavoitteisiinsa vaikuttamalla cleantech-liiketoiminnan toimintaedellytyksiin. Jo ohjelman lähtötilanteessa Suomi oli johtavia maita maailmassa cleantechin alalla.

Ohjelman tavoitteita ja avaintemoja on sen toiminta-aikana tarkistettu ja muokattu. Vuoden 2014 tavoitteet tulevat Valtioneuvoston saman vuoden keväällä julkistamasta cleantech-liiketoiminnan edistämisen strategiasta. Ohjelman strategisina tavoitteina on, että Suomen cleantech-maakuva houkuttelee ulkomaisia investointeja Suomeen, Suomen painoarvo kansainvälisessä päätöksenteossa kasvaa ja Suomi vahvistaa asemiaan johtavana maana cleantechin t&k&i-toiminnassa.

Numeerisia tavoitteita on ohjelman aikana myös korotettu vuotta 2020 ajatellen. Nykyisellään tavoitteet ovat seuraavat:

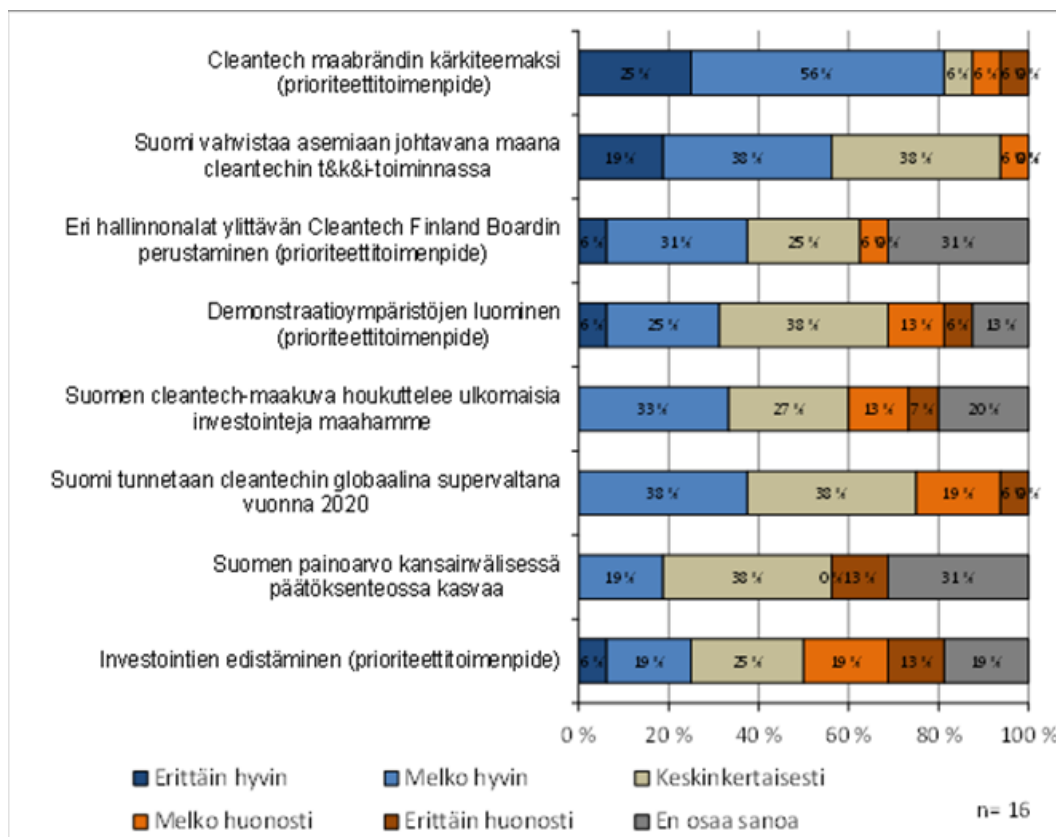
- kasvattaa cleantech-yritysten liikevaihto 50 miljardiin euroon, josta viennin osuus on yli 75 %
- kaksinkertaistaa cleantechin kotimarkkina noin 20 miljardiin euroon
- nostaa cleantech-yritysten määrä 2000:sta noin 3000:een ja
- luoda vähintään 40 000 uutta työpaikkaa Suomeen.

Ohjelman prioriteettitoimenpiteet ovat toukokuussa 2014 hyväksytyn strategian mukaisesti cleantechin nostaminen maabrändin kärkiteemaksi, cleantech-investointien edistäminen, cleantech-demonstraatioympäristöjen luominen sekä eri hallinnonalat ylittävän Cleantech Finland Boardin perustaminen. Tämän lisäksi strategiassa on määritelty toimintaympäristöön liittyviä kehittämistoimenpiteitä, joita ovat cleantech -liiketoiminnan edistämisen huomioiminen kansainvälisessä vaikuttamisessa, hitaiden ja monimutkaisten luvitusprosessien selkeyttäminen ja nopeuttaminen, sääntelyn kehittäminen tukemaan cleantech-innovaatioita ja niiden käyttöönottoa sekä tulevaisuuden osaamispohjan varmistaminen tutkimuksella ja koulutuksella.

Tavoitteiden toteutuminen

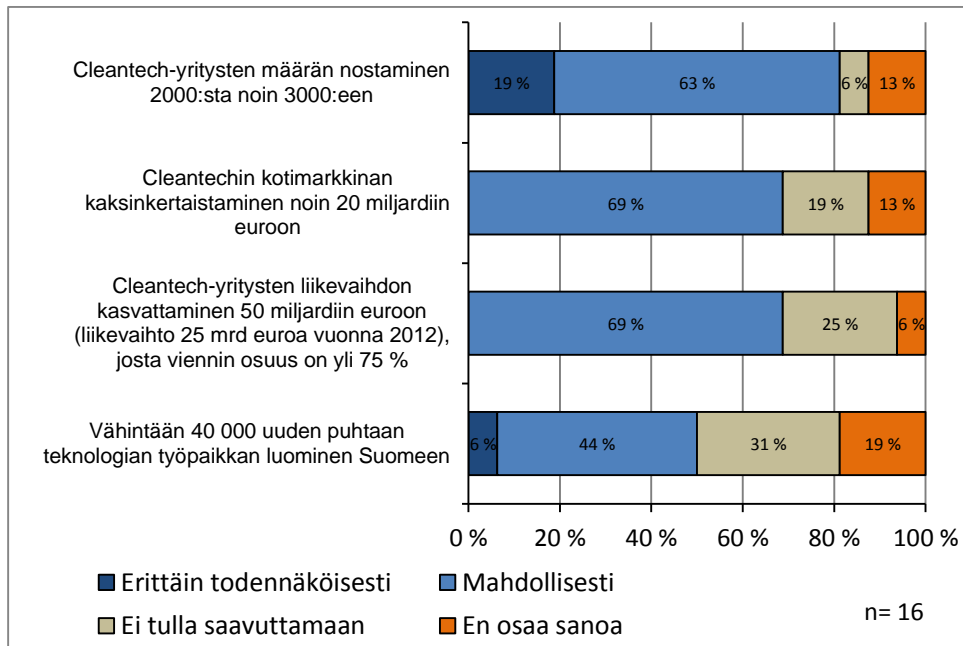
Ohjelman tavoitteista on onnistuttu erityisesti Suomen cleantech –maabrändin kehittämisessä. Ohjelmassa keskeisenä toimenpiteenä on ollut tuoda suomalainen cleantech-osaaminen, yritykset, tuotteet ja palvelut näkyviin varsinkin viennin edistämisen eri toimijoiden keskuudessa. Cleantech on onnistuttu tuomaan vienninedistämisen eri toimijoiden agendalle ja sen merkitys on noussut ohjelman myötävaikutuksesta viennin edistämisen keskeisenä teemana. Tähän vaikuttaa myös ohjelman puitteissa tehty suomalaisen cleantechin kansainvälisten vahvuuksien tarkempi määrittely. Tavoitteista on onnistuttu ohjelman puitteissa vahvistamaan myös Suomen asemaa cleantechin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnassa.

Heikommin ohjelman tavoitteista on onnistuttu Suomen painoarvon kasvattamisessa kansainvälisessä päätöksenteossa sekä cleantechiin tehtävien investointien edistämisessä.



Kuva 16. Cleantech -ohjelman sidosryhmien näkemyksiä ohjelman onnistumisesta sen tavoitealueilla ja prioriteettitoimenpiteissä. (Lähde: Kysely ohjelman sidosryhmille 2014).

Ohjelman numeeristen tavoitteiden saavuttamisen suhteen cleantech-yritysten määrän nostamista pidetään arvioinnissa toteutetun kyselyn mukaan realistisimpana tavoitteena toteutua. Sen sijaan cleantech-työpaikkojen määrän kasvattamisen suhteen haasteet ovat suurimpia. Vastaajista suurin osa pitää Cleantechin kotimarkkinan ja yritysten liikevaihdon kasvamista ja asetettujen numeeristen tavoitteiden toteutumista mahdollisena tavoitteena toteutua.



Kuva 17. Cleantech -ohjelman sidosryhmien arvio ohjelman numeeristen tavoitteiden toteutumisen todennäköisyydestä vuoteen 2020 mennessä. (Lähde: Kysely ohjelman sidosryhmille 2014).

Onnistumisia

Cleantech -ohjelman keskeisimpinä onnistumisina on ollut kotimaisen cleantech-alan toimijoiden kokoaminen yhteen ja suomalaisen cleantechin vahvuuksien tunnistaminen sekä näiden vahvuuksien tunnettuuden lisääminen kotimaassa ja kansainvälisesti. Cleantechin vahvuudet on ohjelman puitteissa määritelty tarkemmin ja tunnistettu viennin edistämisessä. Viennin edistämisessä eri toimijat ymmärtävät paremmin mitkä ovat Suomen vahvuuksia kansainvälisillä markkinoilla cleantechin suhteen. Kyseisiä asioita osataan korostaa ja tuoda esille selkeämmin. Etenkin Team Finlandin kautta cleantechin painoarvo on myös kasvanut viennin edistämisen kärkiteemana.

Ohjelmassa on konkretisoitu viestiä suomalaisesta cleantech -alasta ja luotu suuntaviivoja tulevaisuutta ajatellen. Kotimaassa keskeisimmillä toimialoilla yritykset tunnistavat ja huomioivat t&k -toimissaan ja kehittämisstrategioissaan cleantechin paremmin. Cleantech-ajattelu näkyy vahvemmin kyseisten yritysten toiminnassa. Ohjelma on vahvistanut uskoa cleantechin potentiaaliin, kun ylätasolla on sitouduttu alan edistämiseen. Samalla cleantechin mahdollisuudet hahmotetaan myös laajemmin erilaisilla toimialoilla, kuten kaivannaisteollisuudessa, ohjelman toiminnan ansiosta. Tietoisuus alan mahdollisuuksista on parantunut.

Merkittävä onnistunut asia johon ohjelma on vaikuttanut, on myös cleantechin painoarvon lisääminen ja esille nostaminen hallinnon ylätasolla. Ohjelman kautta myös hallinnonjohdosta tuleva viesti ja toiminta ovat yhdensuuntaistuneet cleantech -liiketoiminnan kehittämisen suhteen. Tämä on vahvistanut alalle suuntautuvaa viestiä julkishallinnon sitoutumisesta alan kehittämiseen. Myös poikkihallinnollista yhteistyötä on ministeriöiden välillä asian suhteen enemmän.

Cleantech ohjelman lisäarvo

Cleantech teeman nostaminen valtion hallinnossa ylätasolla yhdeksi kehittämisen kärkikohteeksi sekä ohjelmakokonaisuudeksi on ollut tärkeä tekijä ja lisäarvo suomalaisen cleantech liiketoiminnan edistämisessä. Ohjelman kautta cleantechin tunnettuutta on parannettu ja sen painoarvoa ja näkyvyyttä on yleisesti saatu parannettua tavalla, jota ei muuten olisi tapahtunut. Ohjelman ja cleantech strategian olemassa olo ja sen laajempi tiedostaminen, on merkittävä tekijä alalla tehtävän kehittämistyön ja panostusten kannalta. Ohjelma on tuonut uskottavuutta cleantech alalle.

Merkittävä lisäarvo ohjelmasta on ollut myös se, että se on koonnut toimijoita ministeriöistä, muista julkisista organisaatioista, tutkimuslaitoksista sekä elinkeinoelämästä yhteen. Keskeinen toimenpide ohjelmassa on ollut tiiviin yhteistyön ja tiedon jakamisen kehittäminen hajallaan toimivien ja sijaitsevien osajien kesken (Team Finland -toimijat, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, kehitysyhtiöt, korkeakoulut ym.). Ohjelman kautta on yhdensuuntaistettu cleantechin liittyvää toimintaa ja suunnattu eri toimijoita ohjelman ja strategian mukaisten tavoitteiden kannalta yhdenmukaiseen suuntaan. Hallinnonalojen välillä yhteistoiminta on ohjelman ansiosta tiivistynyt.

Ohjelma on lisännyt yrityksissä cleantech –liiketoimintaan liittyvien mahdollisuuksien ymmärrystä ja keskeisimmillä toimialoilla yritykset tunnistavat ja huomioivat t&k toimitaan sekä kehittämisstrategioissaan cleantechin paremmin. Ohjelma on myös laajentanut cleantech –toimintakenttää toimialoilla. Esimerkiksi Cleantech –ohjelman puitteissa toteutettavan kaivannaisteollisuuden toimenpideohjelman kautta, puhdas teknologia on nostettu vahvemmin esille uutena mahdollisuutena kaivannaisteollisuuden kaltaisen alan toiminnassa.

5.6. Yhteenveto strategiset ohjelmat/hankkeet toimintakonseptin vaikuttavuudesta

Työ- ja elinkeinoministeriön strategisissa ohjelmissa on ennen kaikkea luotu edellytyksiä ja rakennettu toimintaympäristöä vaikutusten synnylle. Ohjelmallisuuden lisäarvo on syntynyt erityisesti siitä, että ohjelmien kautta voimavaroja ja kehittämistoimia on keskitetty fokusoidusti yhteiskunnallisesti tärkeäksi koetuille kehittämisalueille. Ohjelmien tavoitteet ovat kuitenkin olleet hyvin laaja-alaisia ja osin myös luonteeltaan sellaisia, että yksittäisellä ohjelmalla tai ylipäänsä valtiovallan toimilla niihin voidaan vaikuttaa vain rajallisesti. Yhdessä muiden kehittämisponnistelujen kanssa strategisilla ohjelmilla on kuitenkin ollut merkittävä rooli kasvun pullonkaulojen purkamisessa sekä uuden lisäarvon luomisessa sellaisissa teemoissa, joita hallinnossa on mahdollista ja tarkoituksenmukaista toteuttaa yhdessä sidosryhmien kanssa.

TEM:n strategisten ohjelmien keskeinen lisäarvo syntyy etenkin siitä, että ohjelmat ovat toimineet niiden kohdealueellaan tärkeänä kokoavana ja koordinoivana voimana tilanteessa, jossa tieto ja käsitykset alan kehittämistarpeista ovat usein olleet hajanaisia tai ristiriitaisia sekä kokonaisnäkemys kehittämisalueesta on ollut puutteellinen. Tässä suhteessa ohjelmat ovat edesauttaneet yhteisen näkemyksen syntyä kehittämisen suunnasta sekä rakentaneet yhteistä pohjaa kehittämistyölle. Ohjelmat ovat myös tuottaneet systemaattisesti niiden kohdeympäristöä koskevaa tutkimustietoa ja koonneet yhteen kehittämisaluetta koskevaa hajallaan olevaa tietoa.

Ohjelmat ovat siten lisänneet ymmärrystä ja osaamispohjaa niiden kohdealueilta ja tukeneet ohjelmien kohdealuetta koskevaa evidence-pohjaista päätöksentekoa. Ohjelmilla on myös vahvistettu ministeriön osallisuutta ja kontribuutiota kunkin ohjelman kehittämisalueella sekä luotu siltoja ohjelman kehittämisalueen ja TEM:n muun palvelutarjonnan (mm. TE-palvelut, Team Finland) välille.

Lisäksi ohjelmien avulla on rakennettu yhteisiä alustoja ja rakenteita eri hallinnonalojen ja sidosryhmien pysyvämmälle yhteiselle kehittämistoiminnalle. Ohjelmien poikkihallinnollisen toimintatavan kautta ministeriön ulkopuolisia kansallisia voimavaroja on kytketty toteuttamaan TEM:n strategian mukaisia päämääriä.

Luonteensa mukaisesti strategiset ohjelmat tuottavat tuloksina ns. julkishyödykettä, minkä johdosta ohjelmien panostukset ja toiminta sekä niillä aikaansaadut tulokset eivät jää pelkästään tiettyjen yksittäisten toimijoiden hyödyksi. Ohjelmien toimintatavasta johtuen niiden synnyttämä vaikutusdynamikka on välillinen ja tämä dynamikka on luonteeltaan sellainen, että sillä on lähtökohtaisesti suuret positiiviset ulkoisvaikutukset ohjelmien kohdealueilla. Geneerisesti TEM:n strategisten ohjelmien positiiviset vaikutukset niiden kohdealueilla näkyvät muun muassa seuraavan tyyppisinä vaikutuksina:

- Ohjelmien kohdealoja on uudistettu ja eheytetty sisältä päin tunnistamalla alan haasteet ja kehittämismahdollisuudet, yhteensovittamalla keskenään erityyppisiä intressejä ja näkemyksiä sekä kokoamalla yhteen ja verkottamalla alan toimijoita
- Ohjelmilla on lisätty ymmärrystä ja kehittämistahtoa kunkin ohjelman kohdealueella
- Ohjelmilla on nostettu kohdealojen profiilia ja imagoa
- Ohjelmat ovat koonneet yhteen kehittäjäverkostoja ja määrittäneet näiden keskinäistä työnjakoa
- Ohjelmilla on herätelty ja luotu uskoa uudentyyppiseen ja tehokkaampaan toimintaan.

TEM:n strategisilla ohjelmilla ei ole ollut käytössään suuria kehittämisrahoja esimerkiksi yksittäisten kehittämishankkeiden käynnistämiseen, kuten esimerkiksi Tekesin ohjelmissa. Käytännössä ohjelmalliset keinot synnyttää laaja-alaisia vaikutuksia TEM:n strategisissa ohjelmissa konkretisoituvat tiedon tuottamiseen sekä osaamisen ja ymmärryksen vahvistamiseen, yhteistyön vahvistamiseen ja kehitysalustojen luomiseen (mm. verkostot), toimeenpanevaan hallintoon vaikuttamiseen ja vastuuttamiseen, politiikkatoimien ja lainsäädännön valmisteluun vaikuttamiseen sekä yksittäistapauksissa erityyppisten mallien, työkalujen yms. luomiseen.

Vaikutusten synty ja ohjelmien tavoitteiden saavuttaminen vie aikansa ja on pitkälti riippuvainen myös muista tekijöistä, kuin strategisissa ohjelmissa tehdyistä toimenpiteistä tai ylipäänsä valtiovallan toimista. Tässä mielessä voidaankin kysyä ovatko strategisille ohjelmille asetetut laaja-alaiset tavoitteet esimerkiksi elinkeinojen ja toimialojen kehittymisen osalta ylipäänsä mahdollista saavuttaa ohjelmatoimin. Laajemmin koko TEM:n strategiset ohjelmat/hankkeet -konseptia koskeva kysymys on se, missä määrin ylipäänsä on tarkoituksenmukaista säilyttää suurien yhteiskunnallisten haasteiden ratkaiseminen yhden ohjelman ratkaistavaksi. Saataisiinko ohjelmista enemmän tehoa kohdistamalla ne fokusoidummin tiettyjen rajatumpien haasteiden ratkaisemiseen tai kehityspotentiaalin mahdollistamiseen?

6. Strategiset hankkeen toimintakonseptin toimivuuden kokonaisarvio

Strategisten ohjelmien toimintamallin lähtökohtana ovat olleet kokemukset vastaavan kaltaisesta toiminnasta menestyvissä konserneissa sekä corporate venture -toimintamallin mukainen toiminta. TEM:n strategisten ohjelmien kokemusten perusteella toimintamalli on luonut etuja hallinnon ”normaaliin” toimintaan verrattuna. Tavoitteita on voitu toteuttaa tehokkaasti, sillä byrokratia on ollut vähäistä ja hankkeiden toimeenpanossa on voitu keskittyä substanssiasioihin. Ohjelmien toteutustapata on mahdollistanut normaaliin hallintoon verrattuna aiempaa joustavamman ja tehokkaamman toimintatavan, jolla on pystytty rakentamaan uuden tyyppisiä toimintamalleja sekä luomaan edellytyksiä laajempien vaikutusten synnylle. Strategiset hankkeet -toimintamallin tunnistettuja etuja ovat:

- Hankkeet/ohjelmat ovat määräaikaisia ja niiden aikataulu on ollut varsin kireä. Määräaikaisuus on pakottanut priorisoimaan tekemisiä ja etsimään tehokkaita toimintatapoja. Hankkeissa on pakotettu toimimaan tehokkaasti ja viemään konkreettisia asioita nopeasti eteenpäin.
- Strategisille hankkeille/ohjelmille on annettu mahdollisuus toimia joustavasti siten, että toimintaa koskevissa päätöksissä ei ole tarvinnut käydä läpi koko virkatietä. Tämä on mahdollistanut hankkeille ketterän, joustavan ja itseään korjaavan toimintatavan. Samalla se on antanut mahdollisuuden toimia kokeilevasti ja reaktiivisesti.
- Byrokratia on ollut vähäistä ja ohjelmien toimeenpanossa on voitu keskittyä substanssiasioihin.
- Strategisten ohjelmien toimintatapa on ollut innostava ja kannustava. Hankehenkilöstön työhön sitoutuminen on ollut vahvaa, mikä on edesauttanut tulosten syntymistä.
- Strategisten ohjelmien toimintaa ei ole vaivannut reviirijattelu. Tämä on mahdollistanut toimimisen yli hallinnonalojen rajojen.

Strategisten ohjelmien uudelleenorganisoiduminen ministeriön linjaorganisaatioon elinkeino- ja innovaatio-osastoon (MSO, HYVÄ ja CSO) sekä työllisyys- ja yrittäjyysosastoon (RTT/TSO) ei ole juurikaan vaikuttanut ohjelmien toimintakykyyn tai toimintaedellytyksiin. Mallin edut ovat pääosin säilyneet, samoin onnistumisen edellytykset. Aiempaan verrattuna etuna on ohjelmien tiiviimpi kytkeytyminen yksiköiden prosesseihin, minkä seurauksena mm. osaston rooli on kasvanut ohjelman vaikuttamis- ja toimeenpanokanavana. Haittapuolena ovat puolestaan lisääntyneet hallinnolliset työt ja byrokratia sekä heikentyneeksi koettu itsenäisyys ja ohjelman status.

Ohjelmissa on niiden toimintakauden aikana⁹ tapahtunut selkeää oppimista. Ohjelmien haasteellinen horisontaalinen toimintatapa on opittu ja kokemus toimintatavasta on lisääntynyt. Samoin toimintatapa on ministeriön sisällä tullut hyväksyttäväksi ja malli on koettu pääsääntöisesti toimivaksi ja hyödylliseksi, joskin toimintamallille löytyy myös vastustajia.

⁹ mm. HYVÄ ja MSO käynnistyivät TEM:n strategisina hankkeina jo pääministeri Matti Vanhasen hallituksen aikana vuonna 2009.

Ohjelmien keston aikana ohjelmien toimintalogiikka (mm. tavoitteiden ja keinojen johdonmukaisuus) ja toimintatavat ovat selkeytyneet ja ohjelmien uudelleen organisoinnin (osaksi linja-organisaatiota) johdosta ohjelmista on muodostunut aiempaa kiinteämpi osa TEM:n toimintaa.

Ministeriön formaalien konserninohjausprosessien (ml. tulosohjaus) merkitys ohjelmille on ollut suhteellisen vähäinen. Sen sijaan hankkeiden onnistumisen edellytyksenä on ollut toimiva vertikaalinen ja horisontaalinen yhteistyö hallinnon sisällä sekä hallinnonrajat ylittäen. Yleisesti onnistuneen ohjelman tunnuspiirteenä on, että ohjelman organisointi ja rakenteet, johtaminen ja ohjaus, asiakkuusprosessit sekä sisäiset ja ulkoiset yhteistyöprosessit tukevat sen toimeenpanoa. Koska ohjelmilla ei ole hankerahoitusta toimenpiteiden toteuttamiseen, oleellista ohjelman toimeenpanon tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta on se, miten onnistuneesti ohjelmaresursseilla on saatu aktivoitua kehittämistoimintaa hallinnon sisäisten toteutusmekanismien sekä ulkoisten kehittäjäverkostojen kautta.

Strategisten ohjelmien onnistumisen elementtejä ja hyviä käytäntöjä ovat olleet:

- i. Ohjelmajohdon henkilökohtaiset taidot ja olemassa olevat epäviralliset verkostot
- ii. Toimivat verkostot ja verkostokumppanuudet sekä kyvykkyys toimia ja johtaa verkostoja
- iii. Ohjelman vahva status ministeriössä sekä tähän liittyvä poliittinen tuki ja neuvotteluvoima
- iv. Onnistunut viestintä hankkeen tavoitteista ja tuloksista
- v. Ohjausdynamikka ja -mekanismit on huomioitu ohjelmien tavoitteenasettelussa ja toimintatavassa
- vi. Yhteinen tavoitteenasettelu ja yhteistyötahojen intressien huomiointi hankkeen tavoitteissa ja painopistealueissa
- vii. Toimijoiden motivointi ja sitoutus sekä oikeanlainen roolitus ohjelman toteutuksessa
- viii. Strategialinjaukset ja toimintatavat on ministeriön sisällä integroitu osastojen tavoitteiden kanssa
- ix. Ohjelman toteutustapa on integroitu ministeriön sisäisiin toteutusprosesseihin ja toimeenpanomekanismeihin¹⁰
- x. Tavoitteet ja työnjako on selkeytetty ministeriön ulkopuolisten tahojen kanssa
- xi. Ohjelmalle on asetettu selkeät ohjausvaikutuksia kuvaavat välitavoitteet ja niiden seurantajärjestelmä
- xii. Ohjelma on ollut reaktiivinen ja joustava eteen tuleville asioille sekä mahdollisille muutoksille.

TEM:n työjärjestyksen 17 pykälän mukaisesti strategisissa hankkeissa/ohjelmissa valmistellaan ja toteutetaan linjaorganisaatioiden ylittäviä merkittäviä ja konkreettisia työ- ja elinkeinopoliittisia uudistuksia. Strategisella hanketoiminnalla on ollut kaksi perustehtävää: käynnissä olevien hankkeiden tehokas ja vaikuttava toteuttaminen sekä uusien horisontaalisten kehittämishankkeiden systemaattinen ja laajapohjainen valmistelu. Kokonaisuutena tarkasteltuna

¹⁰ Hyvänä käytäntönä tästä voi pitää HYVÄ-ohjelman käynnistämiseen liittyvää toimintatapaa, jossa ministeriön eri osastojen ja niiden vastuuryhmien liittymät HYVÄn toteutukseen tunnistettiin käymällä läpi niiden tehtävät ja meneillään olevat keskeiset työprosessit. Tavoitteena oli löytää toimiva ja yksinkertainen tapa kytkeä HYVÄn tavoitteiden toteuttaminen organisaation normaaliin työhön.

ohjelmissa on strategiset hankkeet toimintamallin tavoitteiden mukaisesti valmisteltu ja toteutettu varsin onnistuneesti hallinnonalat ja linjaorganisaatioiden ylittäviä työ- ja elinkeinopoliittisia uudistuksia sekä toimeenpantu poikkihallinnollisia strategioita. Toimintamallin avulla on myös suhteellisen pienillä taloudellisilla resursseilla saatu aikaan varsin merkittäviä kehitysvaikutuksia ohjelmien kohdealueella. Vaikka ohjelmien vaikutusprosessit ovat vielä osin keskeneräisiä, voidaan hyvällä syyllä arvioida, että vastaavilla resursseilla ”normaalilla” hallintotyöskentelyllä tai muun tyyppisellä toimintatavalla samoja tuloksia olisi tuskin saavutettu tehokkaammin, kuin mitä nyt on saavutettu TEM:n strategiset ohjelmat-toimintamallilla.

7. Strategiset ohjelmat -toimintakonseptiin liittyviä haasteita ja kehittämisehdotuksia

Strategiset ohjelmat -toimintakonseptiin liittyviä haasteita

Kuten aiemmin raportissa on todettu TEM:n strategisten hankkeiden ja ohjelmien käynnissä olon aikana kokemus horisontaalisesta verkostotoiminnasta on lisääntynyt ja ohjelmalliset toimintatavat on opittu. Tästä huolimatta horisontaalisen toiminnan yleinen ongelma on edelleen se, että hallinnon formaalit ohjausprosessit eivät tue horisontaalista toimintaa, eikä TEM:n hallinnonalalla ole tähän yhtenäistä kehittämistrakennetta. ”Siilojen” ylittäminen ministeriössä on edelleen haaste strategisten ohjelmien tehokkaalle toteutukselle.

Poikkihallinnollisten ohjelmien voima ja vipuvaikutus perustuvat siihen, että ohjelman kautta kansallisia voimavaroja kytketään hallinnonalojen yli ohjelmien päämäärien toteutukseen. Ohjelmilla ei kuitenkaan ole muodollista ohjausvaltaa muihin hallinnonaloihin tai viranomaistahoihin. Myös kannusteet poikkihallinnolliseen toimintaan ovat vähäiset, etenkin jos toimitaan oman ydintoiminnan reuna-alueilla. Niukkojen resurssien aikana omia resursseja työpanosta kohdennetaan hallinnossa poikkihallinnollisen työn sijaan mieluummin omaan ydintoimintaan.

Strategisten ohjelmien poikkihallinnollisen luonteen mukaisesti ohjelmasisältöihin ja toimintatapoihin liittyy ohjelmatoimijoiden joukossa lukuisia erityyppisiä intressejä. Intresseissä korostuvat etenkin kunkin toimijan omat päämäärät ja ydintehtävät, usein yhteiskunnan kokonaishyödyn sijaan. Yhteisten tavoitteiden ja toimintamuotojen löytäminen on hankalaa, jos eri toimijoiden intressit ovat kovin erilaiset. Vaikka ohjelmat ovatkin toimineet tässä suhteessa yhteenkokoavana voimana, puuttuu ohjelmista selkeä systemaattinen prosessi, jolla eri intressejä yhteensovitetään tehokkaasti ja edetään nopeasti konkreettisiin kehittämistoimiin.

Ohjelmien keskeisinä yleisinä vaikutuksina niiden kohdealueilla on vahvistettu toimintaedellytyksiä, myötävaikutettu asioiden kehitykseen sekä käynnistetty erityyppisiä kehitysprosesseja. Ohjelmien oma seuranta- ja raportointi kohdistuu kuitenkin lähinnä tehtyjen toimenpiteiden ja tuotosten raportointiin (on käynnistetty jotain tai myötävaikutettu jonkin syntyyn), mutta seuranta ei useinkaan enää kata sitä, mitä aikaansaaduista toimenpiteistä ja tuotoksista on seurannut. Nykymuotoisena seuranta ei kerro siitä, mikä syy-yhteys toiminnalla on ohjelmalla tavoiteltaviin vaikutuksiin. Keskeinen puute ohjelmien seurannassa onkin se, että seuranta ei useinkaan ulotu ohjelmien todellisiin ohjausvaikutuksiin, joiden kautta voisi päätellä

tavoitteisiin johtavan dynamiikan toimivuutta tai arvioida ohjelman kykyä saavuttaa myös pitkällä aikatahtaimella tavoitteensa. Tämä hankaloittaa paitsi ohjelmien vaikutusten arviointia, myös ohjelmien tuloksekasta ja vaikuttavaa toimeenpanoa.

Strategisten ohjelmien sisällöt ovat olleet laajoja ja ohjelmien tavoitteet usein sekä vaikutusdynamiikaltaan että ajallisesti ”etäällä” ohjelman toteutuksesta. Myös ohjelmien keinovalikoima on ollut varsin rajallinen (ei suurta hankebudjettia, ei muodollista ohjausvaltaa muihin viranomaisiin yms.) suhteessa tavoitteiden laajuuteen. Ohjelmien onnistuneisuuden arvioinnin osalta keskeinen kysymys onkin se, missä määrin on realistista olettaa, että TEM:n strategiset ohjelmat toimintakonseptilla voidaan vaikuttaa merkittävästi suurten yhteiskunnallisten asioiden kehittymiseen tai ongelmien ratkaisuun? Riittääkö ohjelmien oikeutuksen perusteiksi se, että niillä on osaltaan myötävaikutettu kehitykseen? Toinen keskeinen ohjelmamalliin liittyvä kysymys on se, ovatko ohjelmien tavoitteet olleet liian laajoja suhteessa käytössä oleviin keinoihin nähden? Tulisiko ohjelmien jatkossa keskittyä fokusoidummin tietyn tai tiettyjen asioiden hoitoon?

TEM:n strategiset hankkeiden alkuperäisinä tavoitteina on ollut paitsi toteuttaa strategisten linjausten mukaisia konkreettisia uudistuksia, myös uudistaa konsernist strategiaa sekä haastaa ja kyseenalaista aiempia toimintatapoja ja rakenteita¹¹. Ohjelmien käynnissä olon elinkaaren aikana niiden toimintatapa on vakiintunut. Ohjelmien organisoiduttua ministeriön osastoihin, niistä on myös tullut aiempaa kiinteämpi osa TEM:n linja-organisaatiota. Uhkana on, että strategisten ohjelmien toimintatavan vakiintumisen myötä strateginen hanke-toimintakonseptin uudistumiskyky saattaa heiketä ja ohjelmat institutionalisoitua hallinnon ”normaaliksi toiminnaksi”. Keskeinen kysymys liittyen strategisten ohjelmien rooliin jatkossa onkin se, missä määrin strategiset hankkeet/ohjelmat halutaan nähdä tehokkaina strategian implementoinnin välineinä ja missä määrin ”perinteistä” hallintotyötä haastavana ja uudistavana välineenä? Tällä on tärkeä vaikutus siihen, millaista ohjelmakonseptia jatkossa tarvitaan. Tehokas ja vaikuttava strategian implementointi ja aidosti uutta tavoitteleva riskinottoon perustuva corporate venture -toiminta eivät lähtökohtaisesti istu samantyyppiseen hankekonseptiin.

Kehittämisehdotuksia

Strategisilla ohjelmilla on tärkeä merkitys työllisyyden ja talouskasvun edistämisen keinona. Ohjelmien etuja ovat olleet mm. nopeus, joustavuus, ketteryys ja itseään korjaavuus, minkä vuoksi toimintamallilla on pystytty viemään läpi asioita nopeasti ja joustavasti.

Kehittämisehdotus 1. Myös jatkossa on huolehdittava siitä, että toimintamallin edut säilytetään. Strategisten ohjelmien fokusta ei myöskään saa laajentaa liikaa tai ohjelmille sysätä TEM:n eri yksiköiden vastuulla olevia asioita. Tällöin uhkana on, että ohjelmallisuuden ja toimintatavan lisäarvo häviää.

Ohjelman status ministeriön strategisena kärkihankkeena on ollut tärkeä ohjelmien toteutuksen onnistumiselle. Riippumatta ohjelman organisatorisesta asemasta ministeriössä tai ylipäänsä

¹¹ Tämä asetelma on jo itsessään haasteellinen ja jopa ristiriitainen siitä syystä, että toiminnan tehokas toteuttaminen ja (radikaali) uudistaminen ovat tavoitteina hyvin erilaisia ja vaatisivat onnistuakseen täysin erilaisia kyvykkyyksiä ja toimintatapoja.

asemasta valtionhallinnossa, olennaista toimintamallin vaikuttavuudelle on sen saama poliittinen tuki ja sen antama neuvotteluvoima.

Kehittämis ehdotus 2. Ohjelmille on jatkossakin varmistettava vahva asema ja poliittinen tuki valtionhallinnon johdosta.

Poikkihallinnollisen horisontaalisen toiminnan yleinen ongelma on se, että hallinnon formaalit ohjausprosessit eivät tue horisontaalista toimintaa, eikä ohjelmilla ole muodollista ohjausvaltaa eri viranomaistahojen toimintaan. Hyväksi käytännöksi lisätä sisäisesti ministeriön eri yksiköiden intressiä osallistua mukaan ohjelman toteutukseen on mm. HYVÄ-ohjelmassa käytetty toimintakäytäntö, jossa ohjelman käynnistysvaiheessa tunnistettiin ministeriön eri osastojen ja niiden vastuuryhmien liittymät HYVÄn toteutukseen käymällä läpi niiden tehtävät ja meneillään olevat keskeiset työprosessit.

Kehittämis ehdotus 3. Ohjelman valmisteluvaiheessa ohjelmien strategialinjauksia laadittaessa tulisi kartoittaa ohjelman eri toimijoiden tavoitteet ja toimintaprosessit sekä integroida ohjelman toteutustapa keskeisten toimijoiden sisäisiin toteutusprosesseihin ja toimeenpanomekanismeihin.

Ohjelmien tuloksellisen ja vaikuttavan toimeenpanon edellytyksenä on, että ohjelmaa koskevien päätösten tukena on riittävästi tietoa tehtyjen päätösten ja ohjelmallisten toimien ohjausvaikutuksista sekä tavoitteiden toteutumisen etenemisestä. TEM:n strategisten ohjelmien kaltaisissa tavoiteiltaan laaja-alaisissa ja pitkälle tähtäävissä ohjelmissa välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista kuvaavien mittareiden määrittely sekä hanketason tulosten systemaattinen seuranta helpottaisi ohjelman toimeenpanoa ja ohjelmatoimien ohjausvaikutusten seurantaa.

Kehittämis ehdotus 4. Ohjelmien tavoitteiden toteutumisen seurantaa varten ohjelmille tulisi asettaa selkeät toiminnan tuloksia ja haluttua vaikutusdynamiikkaa kuvaavat välitavoitteet sekä näistä johdetut toiminnan ohjausvaikutuksia kuvaavat indikaattorit tavoitetasoineen.

TEM:n strategisissa ohjelmissa on käynnistetty lukuisia kehitysprosesseja sekä luotu erityyppisiä kehitysalustoja ja -verkostoja, joiden toiminta on ohjelmien päättymisen jälkeen uhattuna. Ohjelmien loppuajan keskeinen haaste onkin ohjelmien tulosten juurruttaminen laajoiksi ohjelmien tavoittelemiksi vaikutuksiksi sekä ohjelmien keskeneräisten prosessien integroiminen pysyväisluonteiseksi toiminnaksi (hallintoon, toimijaverkostoihin yms.) ohjelmien päättymisen jälkeen.

Kehittämis ehdotus 5. Ohjelmien loppupäähän tarvittaisiin ohjelman vaikuttavuutta ulkoisvaikutusten syntyä edistävä systemaattinen lopetussuunnitelma ja sitä tukeva toimintaohjelma (ExcitPlan), jolla pyrittäisiin luomaan edellytyksiä sekä ohjelman tulosten käyttöönotolle ja yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle että keskeneräisten kehitysprosessien jatkuvuudelle ohjelman päättymisen jälkeen.

TEM:n strategiset ohjelmat ovat osoittautuneet varsin tarkoituksenmukaisiksi välineiksi toteuttaa ja uudistaa hallinnon strategioita. Toimintamallin avulla on suhteellisen pienillä taloudellisilla resursseilla saatu aikaan varsin merkittäviä kehitysvaikutuksia ohjelmien kohdealueilla. Ohjelmien keinovalikoima on kuitenkin varsin rajallinen suhteessa ohjelmien tavoittelemien laajojen kehitysvaikutusten aikaansaamiseksi.

Kehittämis ehdotus 6. TEM:n strategisia ohjelmia on jossain muodossa tarkoituksenmukaista toteuttaa myös jatkossa. Resurssein tehokkaan käytön näkökulmasta jatkossa on kuitenkin syytä pohtia kannattaako ohjelmien tavoitteet pitää tulevilla ohjelmissa yhtä laajoina, kuin mitä ne ovat nykyisissä ohjelmissa olleet, vai kannattaisiko ohjelmissa jatkossa keskittyä fokusoidummin tietyn tai tiettyjen asioiden hoitoon?

TEM:n strategiset hankkeiden käynnistämisen lähtökohtana oli paitsi toteuttaa strategisten linjausten mukaisia konkreettisia uudistuksia myös haastaa ja kyseenalaista aiempia toimintatapoja ja rakenteita. Tehokas ja vaikuttava strategian toteuttaminen ja aidosti uutta tavoitteleva riskinottoon perustuva corporate venture -toiminta eivät lähtökohtaisesti sovellu samantyyppiseen hankekonseptiin.

Kehittämis ehdotus 7. Jatkossa olisi syytä pohtia sitä, tulisiko työ- ja elinkeinoministeriöllä olla tavoitteiltaan ja toteutuskonsepteiltaan erityyppisiä strategiahankkeita/-ohjelmia riippuen siitä, missä määrin niillä pyritään tehokkaaseen toteutukseen ja missä määrin uuden luomiseen. Vaihtoehtoisesti uusia avauksia ja kehitystoimintaa (corporate venture-toiminta) voisi viedä ohjelman sisällä eteenpäin erillisinä osahankkeina.

Kehittämis ehdotus 8. Riippumatta siitä, missä laajuudessa ja minkä muotoisina strategisia ohjelmia jatkossa toteutetaan sekä missä (esim. valtioneuvosto) strategiahankkeiden poliittinen ja strateginen valmistelu tapahtuu, ohjelmien toteutuksessa tulisi hyödyntää strategisten ohjelmien tähänastiset hyvät käytännöt sekä säilyttää ohjelmien tietynasteinen itsenäisyys osastoista riippumattomina toimijoina.

TEM:n strategisten ohjelmien arviointi

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-945-3



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY